

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

Departamento de Economía Aplicada III



TESIS DOCTORAL

Mercado de trabajo de personas con discapacidad: teoría, política y aplicaciones

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Carlos Cazallas Alcaide

Director

Lorenzo Escot Mangas

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA III

MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS CON
DISCAPACIDAD: TEORÍA, POLÍTICA Y
APLICACIONES

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR

PRESENTADA POR:
CARLOS CAZALLAS ALCAIDE

BAJO LA DIRECCIÓN DEL DOCTOR:
LORENZO ESCOT MANGAS

MADRID, 2015

DEDICATORIA

**A mis padres Manuela y Francisco por su
esfuerzo, trabajo y dedicación**

CITA

“La maravillosa riqueza de la experiencia humana perdería algo de alegría gratificante si no existieran limitaciones que superar. El momento álgido no sería ni la mitad de maravilloso si no hubiera valles oscuros que atravesar.”

Hellen Keller (1880-1968)

oradora, escritora y activista política con sordoceguera.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral ha sido fruto de largos años de estudio y de experiencia personal y profesional, con lo que son muchas personas a las que tendría que agradecerles el conocimiento y la experiencia adquirida sobre el mercado de trabajo de personas con discapacidad, pero sin duda este trabajo no habría sido posible sin el esfuerzo, la dedicación y el amor que me han dado mis padres, que desde el inicio vieron la extraordinaria importancia del papel de la familia en mi desarrollo personal y la relevancia fundamental de dotarme de la educación y del capital humano necesario para desenvolverme en la vida con éxito; sin saberlo, ellos estaban aplicando las teorías económicas del Premio Nobel de Economía Gary Becker, por todo ello mi agradecimiento hacia ellos por su cariño diario, su ayuda incondicional y su trabajo constante.

En lo académico, debo agradecerle, en primer lugar, a mi director de tesis, Dr. Lorenzo Escot Mangas, por sus consejos a la hora de orientar los trabajos y análisis, sus conocimientos sobre Economía Laboral, Política Económica y Análisis Económico de la Diversidad y por su paciencia durante estos años de elaboración de la tesis.

También debo agradecerles a los doctores que formaron parte del Grupo de Trabajo sobre Economía, Discapacidad y Empleo de la Asociación Internacional de Economía Aplicada ASEPELT, en colaboración con Fundación ONCE, y especialmente al Catedrático de la Universidad de Málaga Dr. Antonio García Lizana por su ayuda y colaboración en la definición de un modelo teórico del mercado de trabajo de personas con discapacidad. Asimismo, mi agradecimiento al presidente del Grupo de Trabajo Dr. Miguel Ángel Fajardo Caldera, Catedrático de la Universidad de Extremadura, por dinamizar el grupo y poner en valor un campo de la Ciencia Económica como es la Economía de la Discapacidad.

En lo profesional, sería imposible detallar a tantos profesionales de ONCE y su Fundación y de otras organizaciones del Tercer Sector que con sus comentarios han enriquecido este trabajo, ofreciéndome una visión más real de las capacidades y necesidades del colectivo, a lo largo de los años que estuve trabajando en la Dirección de Empleo de la ONCE. No obstante, quiero darle las gracias a Yolanda Martín Martín

y a Félix Sánchez González, con mi más profunda admiración, ya que de ellos aprendí los valores necesarios de esfuerzo en el trabajo, colaboración en equipo y de mejora constante que debe guiar el desempeño laboral y que han marcado mi desarrollo profesional. Si ellos me enseñaron la importancia de trabajar en equipo, también tengo mucho que agradecer a mis compañeras del Departamento de Apoyo al Empleo Ana López, Carmen Salarich, Marga Bustamante, María José Martín y Pilar Gamarra por los intensos años de trabajo que vivimos durante mi etapa laboral en la ONCE.

Pero si la formación y la experiencia son dos activos de garantía para la consecución de un objetivo, la parte personal también resulta vital en el mismo. Aquí quiero agradecer al Dr. Jon Frías Mendi, amigo antes que doctor, todos los consejos, las horas de conversación y los ánimos que nos hemos ido dando ambos en la elaboración de nuestras respectivas tesis doctorales.

Quiero también agradecerles a tres amigas muy importantes para mí, Arancha Sánchez, Vanesa Borralló y Sara Borra, la motivación que me han dado, junto con su amor, cariño y amistad, para acabar esta tesis doctoral.

Son muchos los amigos que durante estos años han estado siempre a mi lado y que se han interesado por mi tesis, que sería imposible mencionarlos sin olvidarme de alguno, a todos ellos muchísimas gracias, y muy especialmente a mi amiga y compañera en la CNMV Almudena Pérez, que durante los últimos 6 años ha estado a mi lado día a día haciendo mucho más agradable y llevadero el trabajo, y a José Miguel Capablo y Ricardo Crisóstomo, que empezaron conmigo en las Finanzas y con los que he compartido tantos grandes momentos.

Para finalizar, si comenzaba los agradecimientos con el reconocimiento a mis padres, quiero terminarlos dándole las gracias a mis hermanos César y Belén, a mi cuñado Marco, a mi sobrino Luis y al que está por venir, a mi madrina y a mis primos Manuel y Carlos, y sobretodo a mi querida prima Isabel, que sin sus conocimientos de edición, como futura periodista, esta tesis no habría quedado tan presentable.

ÍNDICE

DEDICATORIA	3
CITA	5
AGRADECIMIENTOS	7
ÍNDICE	9
ABREVIATURAS	13
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA LABORAL Y A LA ECONOMÍA DE LA DISCAPACIDAD	16
CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	23
1.- La oferta de trabajo	23
1.1.- La oferta de trabajo neoclásica: el modelo básico	23
1.2.- El modelo de Becker de asignación del tiempo	31
1.3.- La teoría del capital humano	33
1.4.- Algunas consecuencias	38
2.- La demanda de trabajo	41
2.1.- La demanda de trabajo neoclásica: el modelo básico	41
2.2.- Teorías de la discriminación	44
2.2.1.- El modelo del gusto por la discriminación	46
2.2.2.- La discriminación estadística	48
2.3. Los obstáculos de la demanda: una síntesis	49
3.- El mercado de trabajo	54
3.1.- El mercado de trabajo según la teoría neoclásica	54
3.2.- El mercado de trabajo según la teoría institucionalista	55
3.2.1.- Teoría de los mercados internos de trabajo	56
3.2.2.- Teoría dual del mercado	59
3.3.- Nuevos enfoques microeconómicos no competitivos	61
3.3.1.- Teoría de los contratos implícitos	63
3.3.2.- Teorías de los salarios de eficiencia	64
3.3.2.1.- Modelo de rotación laboral	66
3.3.2.2.- Modelo de trabajadores que eluden sus responsabilidades	67
3.3.2.3.- Modelos de reclutamiento	68
3.3.2.4.- Teoría de la búsqueda de empleo	69
3.4.- Algunos comentarios adicionales	72
4.- Un modelo teórico para el mercado de trabajo de personas con discapacidad	74
4.1.- La oferta de trabajo de personas con discapacidad	74
4.2.- La demanda de trabajo de personas con discapacidad	80
4.3.- Las condiciones del mercado de trabajo de personas con discapacidad	83
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD A TRAVÉS DE LA EDAD-2008	86
1.- Introducción a la EDAD-2008	87
1.1.- Objetivos y aspectos generales de la EDAD-2008	87
1.2.- Definiciones básicas: discapacidad y deficiencia	89
1.3.- Enfoque y problemas metodológicos de los cuestionarios	94
1.4.- Fases y cuestionarios	96

1.5.-	Ámbito de la investigación y diseño muestral	100
2.-	Análisis descriptivo de los hogares de la EDAD-2008.....	103
2.1.-	Sexo, edad y estado civil de la población con discapacidad y sin discapacidad	103
2.2.-	Nivel de estudios terminados de la población en edad laboral	106
2.3.-	Actividad económica de las personas en edad laboral.....	107
2.4.-	Tasas de actividad, empleo y paro y nivel de estudios	112
2.5.-	Situación profesional de la población ocupada.....	113
2.6.-	Ingresos monetarios y obtención de prestaciones	116
3.-	Análisis descriptivo de las personas con discapacidad de la EDAD-2008.....	121
3.1.-	Población por deficiencias	122
3.2.-	Población por tipos de discapacidad	123
3.3.-	Tasas de actividad, empleo y paro por deficiencias.....	125
3.4.-	Tasas de actividad, empleo y paro por tipos de discapacidad.....	126
3.5.-	Cambio de la relación laboral con la discapacidad	128
3.6.-	Tipos de jornada de los empleos de personas con discapacidad.....	130
3.7.-	Tipos de empresas contratantes de personas con discapacidad	132
3.8.-	Tipos de contratos de personas con discapacidad.....	133
3.9.-	beneficios sociales e incentivos fiscales a la contratación.....	135
3.10.-	Búsqueda de empleo por las personas con discapacidad.....	137
3.11.-	Formación ocupacional de las personas con discapacidad	142
3.12.-	Discriminación por discapacidad.....	143
3.13.-	Rentas no laborales de las personas con discapacidad.....	144
4.-	Análisis econométrico de la EDAD-2008.....	147
4.1.-	Introducción metodológica	147
4.2.-	Regresión logística entre población activa y población inactiva CON DISCAPACIDAD	154
4.3.-	Regresión logística entre población ocupada y población desempleada CON DISCAPACIDAD	162
5.-	Algunos comentarios adicionales	171
	CAPÍTULO 4. LA RESPUESTA POLÍTICA	174
1.-	Características de la Política Económica	174
1.1.-	La naturaleza de la actividad política.....	174
1.2.-	La estructura de la política económica.....	179
1.3.-	El proceso político	186
2.-	Alternativas políticas ante los problemas laborales de las personas con discapacidad	194
2.1.	Planteamiento del problema	195
2.2.-	Diagnóstico teórico de la situación	196
2.3.-	Algunas alternativas.....	202
3.	La política difusa y el papel de las entidades no lucrativas	215
	CAPÍTULO 5. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA	221
1.-	Introducción.....	221
2.-	La política de empleo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).	225
3.-	El Consejo Extraordinario de Luxemburgo de 1997.	227
4.-	Pacto Europeo para el Empleo: Los Consejos Europeos de Cardiff y Colonia.	232

5.- Consejo Europeo de Lisboa: El reto (no alcanzado) del pleno empleo.	233
6.- La Estrategia Europa 2020.	238
7.- Las políticas europeas sobre discapacidad.	241
7.1.- Las primeras iniciativas comunitarias.	241
7.2.- El Año Europeo de las Personas con Discapacidad 2003.	244
7.3.- La igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en la Unión Europea en materia de empleo (2004-2010).	245
7.3.1.- El enfoque general de la Unión Europea: objetivos y medios.	245
7.3.2.- Primera fase del Plan de Acción de la Unión Europea 2004-2005.	247
7.3.3.- Segunda fase del Plan de Acción de la Unión Europea 2006-2007.	249
7.3.4.- Tercera fase del Plan de Acción de la Unión Europea 2008-2009.	251
8.- Marco Actual: La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020.	252
CAPÍTULO 6. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA	257
1.- Introducción.	257
2.- Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (1998-2004).	260
2.1.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1998.	262
2.2.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1999.	264
2.3.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2000.	266
2.4.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2001.	268
2.5.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2002.	270
2.6.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2003.	270
2.7.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2004.	271
3.- Programa Nacional de Reformas de España (2005-2010).	273
4.- Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo de 2006.	276
5.- Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.	277
5.1.- I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España Junio 2001-Junio 2003.	279
5.2.- II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005.	281
5.3.- III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006.	283
5.4.- IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008.	284
5.5.- V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.	286
6.- Políticas específicas para personas con discapacidad.	287
6.1.- Plan de medidas urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad de 1997.	288
6.2.- I Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (1996-2003).	290
6.3.- II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (2003-2007).	294
6.4.- III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (2008-2010).	297
6.5.- Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad de 2007.	304
7.- Estrategia Global de acción para el empleo de las personas con discapacidad (2008-2012).	305
7.1.- Objetivos de la Estrategia Global.	305
7.2.- Medidas de la Estrategia Global.	307
8.- Marco actual de las políticas de empleo en España.	318
8.1.- Estrategia Española de Activación para el Empleo.	319

8.2.- Planes Anuales de Política de Empleo.....	326
8.3.- Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.	328
8.4.- Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.	330
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....	333
BIBLIOGRAFÍA.....	336
Resumen: Mercado de trabajo de personas con discapacidad: teoría, política y aplicaciones	353
Summary. Labour market for people with disabilities: theory, policy and applications	356

ABREVIATURAS

AEPD: Año Europeo de las Personas con Discapacidad (2003).
AGE: Administración General del Estado.
CC.AA.: Comunidades Autónomas.
CC.LL.: Corporaciones Locales.
CC.OO.: Comisiones Obreras.
CEDE: Confederación Española de Directivos y Ejecutivos.
CEE: Centros Especiales de Empleo.
CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
CEPES: Confederación Empresarial Española de la Economía Social.
CEPYME: Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.
CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.
CES: Comité Económico y Social.
CIDDM: Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías.
CIF: Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.
COCEMFE: Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica.
DG: Dirección General.
ECU: European Currency Unit.
EDAD-2008: Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia 2008.
EDDES-99: Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estados de Salud de 1999.
EDDM-86: Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías de 1986.
EEE: Estrategia Europea para el Empleo.
EPA: Encuesta de Población Activa.
ET 2020: Educación y Formación 2020.
FEAPS: Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual.
FEMP: Federación Estatal de Municipios y Provincias.
FORCEM: Fundación para la Formación Continua.
FSC: FUNDOSA SOCIAL CONSULTING (Fundación ONCE).
FSE: Fondo Social Europeo.

I+d+i: Investigación, desarrollo e innovación.

IMERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales hasta 2004.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INEM: Instituto Nacional de Empleo.

IRPF: Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

LIONDAU: Ley de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal.

LISMI: Ley de Integración de los Minusválidos.

LOGSE: Ley Orgánica General del Sistema Educativo.

LSHPD: Long-Standing Health Problem or Disability.

MECD: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

MEPSD: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MTIN: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONCE: Organización Nacional de Ciegos Españoles.

ONG: Organización No Gubernamental.

PAMPD: Plan de Acción Mundial para las personas con discapacidad.

PAPE: Plan Anual de Política de Empleo.

PGE: Presupuestos Generales del Estado.

PHOGUE: Panel de Hogares de la Unión Europea.

PIB: Producto Interior Bruto.

PNAE: Plan Nacional de Acción para el Empleo.

PNAIN: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.

PNR: Programa Nacional de Reformas.

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas.

RSE: Responsabilidad Social Empresarial.

SID: Servicio de Información sobre Discapacidad.

TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

UGT: Unión General de Trabajadores.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA LABORAL Y A LA ECONOMÍA DE LA DISCAPACIDAD

La situación de las personas con discapacidad y la búsqueda de soluciones para la mejora de su calidad de vida han sido tradicionalmente objeto de preocupación de otras disciplinas relacionadas con las Ciencias Sociales, tales como la Psicología, el Trabajo Social o la Educación, siendo la Economía, en apariencia, ajena en este ámbito. Sin embargo, la Economía es una disciplina orientada hacia la adecuada asignación de recursos, con lo que puede jugar un papel muy relevante en el análisis y diseño de políticas sociales dirigidas al colectivo de personas con discapacidad.

Si consideramos la definición de Economía ofrecida por el dramaturgo irlandés George Bernard Shaw: “La Economía es el arte de sacarle el mayor partido a la vida”, debemos intentar que las personas con discapacidad apliquen esta máxima a sus vidas, a pesar de las dificultades existentes, por lo que la Ciencia Económica debe estudiar y analizar su situación específica para dar soluciones adaptadas a su problemática diaria. Surge así un área específica dentro de la Economía Aplicada que se ha denominado Economía de la Discapacidad y que ha tomado especial relevancia en las dos últimas décadas.

La Economía de la Discapacidad podríamos definirla como el área del conocimiento cuyo objeto de estudio es la discapacidad, tanto en su descripción como en la búsqueda de sus causas y consecuencias, y lo estudia a través de las técnicas, conceptos y herramientas propios de la economía. Es decir: la economía de la discapacidad sería la aplicación de la teoría económica a los fenómenos y problemas asociados con la discapacidad. Entre otros asuntos incluye la definición de discapacidad y su medición en las encuestas¹; su relación con el empleo y el mercado de trabajo; la protección social; la pobreza y la exclusión social; la calidad de vida; los servicios sanitarios y de dependencia; análisis coste-beneficio de la discapacidad; igualdad de

¹ La consideración de persona con discapacidad ha sido cambiante a lo largo del tiempo, tanto en su terminología como en su delimitación y definición a efectos de medición, lo que supone un obstáculo en la investigación económica y especialmente en los datos y encuestas existentes para su estudio (Malo, 2007). Sirva el siguiente ejemplo para ilustrar lo anterior: el tener una discapacidad no implica tener una incapacidad para trabajar, pero en algunas encuestas donde se pregunta por la percepción de ayudas públicas, puede existir información sesgada para la justificación de su percepción, lo que va a suponer una dificultad en el análisis económico de la discapacidad.

oportunidades y no discriminación; así como su participación e interacción con la Sociedad en general, siempre desde un punto de vista de la Economía Aplicada y la Política Económica².

De los principales aspectos enumerados en la definición anterior, se debe dar una especial relevancia a la participación del colectivo en el mercado de trabajo, ya que la integración laboral de una persona con discapacidad supone un paso fundamental para una plena participación en la Sociedad y, por tanto, para lograr un desarrollo óptimo de las posibilidades vitales del individuo.

En una perspectiva histórica, la preocupación por que las personas con discapacidad que pudieran, trabajasen en algún oficio, ya es resaltada en el siglo XVI por Juan Luis Vives, humanista, padre de la psicología empírica moderna y precursor de la rehabilitación³ cuando decía:

“Se les ha de preguntar si saben algún oficio. Los que no saben ninguno, si tuvieren edad proporcionada, se les ha de instruir en aquél para el cual sintieren mayor propensión, siempre que sea posible, y si no, en algún otro análogo; por manera que el que no supiese coser vestidos, cosa polainas, botines y calzas. Pero si fuese ya algo alcanzado de días o de ingenio demasiado tardo, enséñesele algún oficio más fácil y, en último término, el que cualquiera puede aprender en pocos días, como cavar, sacar agua, llevar algo a cuestras, hacer portes con un pequeño carro, acompañar al magistrado, traer mensajes, recados, cartas, gobernar caballos de alquiler.”

Por otra parte, desde la publicación de La Riqueza de las Naciones de Adam Smith en 1776, el mercado de trabajo ha sido una constante en el desarrollo del pensamiento económico (Gallego, 2009), de tal manera que en el siglo XXI, con los avances médicos, tecnológicos y sociales que han repercutido directamente sobre el bienestar de las personas con discapacidad, podemos contar para el análisis de su

² Véase Salkever y Sorkin (2000) como una de las primeras obras dedicadas a la Economía de la Discapacidad. Asimismo, en Alonso, Cantarero, Núñez y Pascual (2009) se recogen las ponencias presentadas al Seminario Internacional sobre Economía, Discapacidad y Empleo celebrado en 2007 en Madrid y organizado por Fundación ONCE y ASEPELT (Asociación Internacional de Economía Aplicada). En esta obra se reflejan la diversidad de ámbitos de la discapacidad sobre los que la Economía puede aportar luz para un mejor diseño de las políticas. Dicho Seminario supuso un importante referente en cuanto a la introducción de la Economía de la Discapacidad dentro de las temáticas propias de la Economía.

³ Véase Aguado (1995) para un repaso de las deficiencias y su tratamiento a lo largo de la historia.

relación con el empleo con todo el cuerpo doctrinal que nos ofrece otra área de nuestra ciencia como es la Economía Laboral.

La Economía Laboral examina la organización, el funcionamiento y los resultados de los mercados de trabajo, las decisiones de los agentes que participan o pueden participar en ellos y la política económica relacionada con el empleo y la remuneración de los recursos laborales, que se suponen que son escasos en relación con los deseos y donde los individuos elegirán cuando comparen los costes y los beneficios, respondiendo a los incentivos o desincentivos existentes (McConnel, Brue y MacPherson, 2003).

Una vez que hemos establecido desde qué áreas vamos a analizar el estado de la situación, primeramente tendremos que observar las principales cifras del mercado de trabajo de personas con discapacidad en España. Con datos de la Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia de 2008 (EDAD-2008), se advierten unas tasas de actividad y empleo más reducidas que para la población sin discapacidad, tal y como se recoge en el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 1.1: Tasas de actividad, empleo y paro de personas con y sin discapacidad (%)

Con discapacidad	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Tasa de actividad	35,5	40,2	31,2
Tasa de empleo	28,3	33,3	23,7
Tasa de paro	20,3	17,2	24,0
Sin discapacidad	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Tasa de actividad	73,9	83,4	64,1
Tasa de empleo	65,5	74,7	56,0
Tasa de paro	11,4	10,4	12,7

Fuente: EDAD 2008 y EPA 3TR 2008.

Si en el contexto socioeconómico actual, la obtención y desempeño de un puesto de trabajo supone para cualquier individuo un hecho determinante, por las implicaciones que conlleva en cuanto a independencia económica, de desarrollo humano, de integración en la sociedad, de generación de un sentimiento de utilidad social y de mejora de la autoestima del individuo por la vía del reconocimiento social,

cabe preguntarse por qué existe tal diferencia entre las tasas de actividad, empleo y paro de personas con discapacidad y sin discapacidad.

Adicionalmente, se debe considerar que para las personas con discapacidad va a suponer la potenciación de unas capacidades y habilidades sociolaborales, siendo un medio de incorporación más efectiva y plena a la sociedad, favoreciendo un desarrollo personal y profesional, gracias a la satisfacción que se deriva de estar ocupado laboralmente, las relaciones sociales que se establecen con su entorno y, principalmente, por la imagen positiva que el individuo genera de sí mismo (Barton, 1998), debemos analizar este hecho en profundidad.

Si tal incorporación laboral no se está produciendo y aceptamos como válida la afirmación de Shaw realizada más arriba sobre el comportamiento económico de las personas con discapacidad: ¿No podría ocurrir que en las circunstancias actuales el mayor partido a la vida lo obtienen prescindiendo de la actividad laboral, a pesar de lo señalado? ¿O tal vez la frustración continuada les ha llevado a olvidar el “arte de la Economía”, desistiendo de aplicar la máxima de Bernard Shaw, encerrándose en un mundo aparte? ¿O, tal vez, son las circunstancias actuales las que les privan, por fuerza, del acceso al mercado laboral, debiendo sacar el mayor partido a la vida precisamente a partir de esa situación?

Ninguna de tales posibilidades debiera ser desechada en un planteamiento que pretenda ser integral para entender y comprender la situación, por lo que intentaremos en esta tesis conocer cuáles son las circunstancias concretas que arrojan como resultado una deserción tan evidente del mercado laboral.

Podría ocurrir que tales circunstancias se correspondan con determinadas características de los interesados, que los estén alejando del mercado laboral; o que se encuentren en el comportamiento de los demandantes de mano de obra, generando obstáculos para su integración; o que estén en el propio mercado, en sus reglas de funcionamiento y en sus mecanismos de ajuste. Así, algunos autores advierten sobre eventuales limitaciones para acceder al empleo por parte de este segmento de la población, por lo que apuestan por el incremento de la empleabilidad de tales personas, como el camino para favorecer su adecuada inserción laboral, y, por tanto, como el medio por el que se alcance el objetivo de su integración social, siendo el escenario contrario el inicio de la exclusión (ver Fernández 2003, De Lorenzo (2004), Cabra de

Luna 2004 y Villa 2007). Aunque otros sugieren que son las actitudes familiares⁴, y las ayudas estatales⁵ las que desmotivan el interés de los afectados para participar en el mercado. Pero con frecuencia, y al margen de ello, otros autores aprecian en la demanda laboral determinadas actitudes, motivaciones y prejuicios que inciden en la menor contratación de personas con discapacidad. O bien, son las condiciones concretas del mercado de trabajo las que propician una serie de desigualdades, ya sean en el acceso al mismo, la contratación, los ascensos, los salarios o las condiciones de empleo (Pagan y Marchante, 2004), que pueden derivar en una situación de discriminación económica⁶.

Por todo ello, en el capítulo 2 se pretende plantear una visión general de la situación desde el punto de vista de la Economía Laboral. Lo que se persigue es analizar los tres frentes señalados más arriba, centrando la atención en la situación respectiva de la oferta y la demanda de trabajo, y como en función de la una o de la otra y de su interacción en el mercado se puede o no estar propiciando el estado de cosas existente. Para ello, se considerarán las principales teorías económicas, atendiendo fundamentalmente (aunque no en exclusiva) a los dos enfoques más aceptados en este terreno, las teorías neoclásicas e institucionalistas, con el propósito de identificar los factores que pueden estar influyendo en el mercado laboral de las personas con discapacidad.

El objetivo de este capítulo es avanzar hacia la definición de un modelo explicativo, que pueda servir como punto de partida para la contrastación empírica de los procesos sociales reales y para el diseño de las políticas más apropiadas y efectivas capaces de influir sobre tales procesos y orientarlos.

El capítulo 3 se centra en el análisis estadístico y econométrico de la última encuesta sobre discapacidad realizada en España: la EDAD-2008. En este capítulo se describe la encuesta y cómo ha resuelto la cuestión de definir el concepto de discapacidad, a través de la consideración de la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF), algo que como ya se ha mencionado resulta vital para la correcta delimitación del colectivo.

⁴ Véase Adroher 2004; Valls, Pallisera y Vilà 2004 y Villa 2005.

⁵ Véase, para el caso español: Herce et al (2006). Asimismo, resulta recomendable el estudio del caso de Australia a través de Cai (2003) y (2004) y Cai, Vu y Wilkins (2006).

⁶ McConnel, Brue y MacPherson (2003) definen discriminación económica cuando existiendo la misma capacidad (para el desempeño del puesto de trabajo), nivel de estudios, formación y experiencia, se recibe un trato inferior en la contratación, en el acceso a una ocupación, los ascensos, el salario o las condiciones de trabajo.

Seguidamente, tras ofrecer un amplio número de cuadros estadísticos para describir la población con discapacidad, en ámbitos relacionados con el empleo, la educación, las ayudas, las discapacidades, las deficiencias, etc... se pasa a ejecutar modelos de regresiones.

En concreto se ofrecen dos modelos que pretenden responder a las dos preguntas básicas: cuáles son los factores que condicionan que una persona se muestre activa en el mercado de trabajo y cuáles son los factores que más influyen para que esta persona esté ocupada laboralmente.

Tanto con el análisis estadístico, como con el análisis econométrico, se pretende ir destacando aquellos factores que se han considerado determinantes en el modelo teórico planteado en el capítulo 2.

Posteriormente, en el capítulo 4 se establece la configuración de la respuesta política que se debe dar para corregir los dos principales problemas detectados, pero no exclusivos, y que son como se ha dicho las bajas tasas de actividad y de empleo. Se analizarán las características de la política económica, su naturaleza y estructura, con la finalidad de poder realizar un diagnóstico teórico de la situación y formular alternativas políticas a los problemas planteados de las personas con discapacidad.

Asimismo, se analizará el papel de la política difusa, de gran interés por la multiplicidad de agentes participantes y del potencial mostrado por el Tercer Sector en el diseño y coordinación de políticas destinadas al colectivo.

En los capítulos 5 y 6 se repasa las políticas de empleo generales y las políticas de discapacidad establecidas en la Unión Europea y en España. Las políticas de empleo a nivel europeo parten principalmente del Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo de 1997 y tienen dos claros referentes posteriores con la Cumbre de Lisboa de 2000 y el reto del pleno empleo, no conseguido, y la reformulación de las políticas a partir de 2010 con la Estrategia Europa 2020.

En cuanto a la discapacidad, la UE va a difundir diversos planes que tendrán un especial impulso a partir de la declaración de 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidad y que en la actualidad vienen marcadas por la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2020.

En el plano nacional, el desarrollo de la política de empleo ha estado muy vinculado al diseño de las políticas comunitarias, especialmente desde el citado Consejo

Europeo de Luxemburgo donde se estableció por primera vez un marco común de referencia para el diseño y ejecución de la política de empleo para todos los Estados miembros.

En consecuencia, en el capítulo 6, se van a repasar las principales medidas que se han ido adoptando, empezando con los Planes Nacionales de Empleo (1998-2004), y que tienen su continuidad con el Programa Nacional de Reformas (2005-2010). Asimismo, se va a analizar la Estrategia Española para la Activación del Empleo (2012-2020) tratándose de la política de empleo vigente en la actualidad.

En el ámbito de las políticas de discapacidad nos fijaremos primeramente en los orígenes de las mismas, que las podemos situar con la aprobación de la Ley de Inserción del Minusválido de 1982. Adicionalmente, entre otros planes y documentos, se van a repasar las medidas que se establecen en los planes de acción para personas con discapacidad (1996-2010), la Estrategia Global para el Empleo (2008-2012) y la Estrategia Española de Discapacidad (2012-2020).

Finalmente, se introduce un capítulo de conclusiones que, en función del modelo teórico y de los factores determinantes obtenidos en el análisis estadístico y econométrico, pretende formular una posible respuesta política encaminada a lograr el incremento de las tasas de actividad y de empleo de las personas con discapacidad, siempre en función de la experiencia adquirida en las últimas décadas con las políticas económicas aplicadas.

CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

1.- La oferta de trabajo

1.1.- La oferta de trabajo neoclásica: el modelo básico

De acuerdo con las evidencias empíricas manejadas, el mercado laboral de las personas con discapacidad se caracteriza, en principio, por tres notas principales: la muy reducida oferta laboral, las relativamente elevadas tasas de desempleo y las peores condiciones de trabajo (en términos de salario, promoción, etc.). Son tres, por consiguiente, las cuestiones a resolver. Pero en la medida en que las cuestiones segunda y tercera están relacionadas con la primera y son consecuencia de la interacción entre oferta y demanda, y de las características del mercado, nos centraremos de momento en las condiciones de la oferta, intentando dilucidar tanto los motivos de su escasa representación en relación con lo que ocurre en el mercado general, como aquellas cualidades de la misma que pudieran estar influyendo tanto en la propia retracción en sí, como en su empleo efectivo y en las condiciones en que éste tiene lugar.

Dada la naturaleza del fenómeno que pretendemos estudiar, parece más apropiado utilizar el análisis microeconómico, para acercarnos a la situación de trabajo de personas con discapacidad, sin excluir la posibilidad de alguna referencia de índole macroeconómica que nos permita completar nuestra visión.

Por lo tanto, conviene partir de la aproximación neoclásica, la cual se ha centrado en analizar el mercado laboral, mediante un análisis de la oferta y la demanda de trabajo⁷, considerando el mismo como una cuestión especial del modelo de equilibrio general. Bajo los supuestos de competencia perfecta y flexibilidad de precios, se establece que los excesos de oferta y demanda se ajustan hasta llegar a un punto de equilibrio.

⁷ Para un mayor desarrollo de la oferta y la demanda de trabajo puede consultarse, entre otros manuales de Economía Laboral, McConnell, Brue y MacPherson (2003), capítulos 2 y 3.

En este contexto, la oferta laboral de un individuo en términos microeconómicos, con un determinado nivel de estudios y de experiencia laboral y, por tanto, un nivel de cualificación, para una cantidad fija de tiempo, se determina mediante la optimización de sus preferencias psicológicas subjetivas entre consumo y ocio, a tenor de la información objetiva del mercado laboral, y sujeta a su restricción presupuestaria o monetaria disponible.

Las preferencias entre consumo y ocio, reflejadas en las curvas de indiferencia, pueden ser expresadas de la siguiente manera:

$$U = U(C, O), \quad [2.1]$$

donde C = consumo y O = ocio.

Estas curvas de indiferencia pueden variar de unos individuos a otros por factores tales como:

- Los gustos, escala de valores o preferencias de la personalidad de cada individuo.
- Utilidad o desutilidad derivada de las tareas u ocupaciones del puesto de trabajo del individuo.
- Las circunstancias personales (como estado y evolución de la salud, tiempo disponible, esperanza de vida, responsabilidades familiares, cualidades personales, condiciones de movilidad, experiencia laboral previa, etc.)

La restricción presupuestaria del individuo va a depender de la renta monetaria disponible por el mismo. Dicha renta monetaria puede tener como origen:

- Rentas del trabajo (dependientes del salario w).
- Rentas no salariales derivadas de los ahorros del individuo o prestaciones económicas no salariales.

Es decir:

$$C = wL + M, \quad [2.2]$$

donde w = salario, L = horas de trabajo y M = rentas no salariales.

Por lo que para obtener dicha oferta laboral se trata de resolver un problema de optimización, maximizando la función de utilidad del individuo [2.1], sujeta a la restricción presupuestaria anterior [2.2], y cuyo resultado nos permitirá definir la función de oferta laboral, donde la cantidad de trabajo a ofrecer estaría dependiendo del salario de mercado:

$$L = f(w). \quad [2.3]$$

Según la misma, las personas, con discapacidad o sin ella, van a decidir el número de horas que desean trabajar en función del salario, estando condicionadas por las rentas no salariales y sus preferencias psicológicas y circunstancias personales.

En este sentido, podría considerarse como la teoría económica neoclásica enmarca la decisión individual de ofrecer trabajo en el contexto de la teoría de la elección del consumidor. Parte del supuesto de que la elección del trabajador para decidir si trabaja y cuánto trabaja es una elección entre el ocio que le supone no trabajar y los ingresos (y por tanto el consumo C) que consigue trabajando. A partir de esta idea surge la distinción entre un efecto renta y un efecto sustitución, similares a los que se producen cuando varían los precios relativos de dos bienes hacia los que un consumidor dirige sus preferencias. Así, conviene advertir que las variaciones salariales afectan al precio relativo del ocio (suponiendo que los precios de los bienes no cambien), y que un incremento salarial en tales circunstancias tiene las mismas consecuencias que un aumento de la renta, puesto que permite al sujeto adquirir una mayor cantidad de bienes de consumo y de ocio, dependiendo de sus preferencias (U), las cuales podrían bascular preferentemente hacia el consumo, hacia el ocio o hacia una determinada combinación más o menos equilibrada de ambos. El efecto total que la nueva situación creada tiene en la demanda de ocio (o, correlativamente, en la oferta de trabajo) puede descomponerse, desde un punto de vista analítico, en dos efectos parciales: los denominados efecto renta y efecto sustitución.

El efecto renta se refiere a la variación del número deseado de horas de trabajo que vendría provocada por una variación de la renta, suponiendo que los salarios se mantuvieran constantes. En estas condiciones, admitiendo que el ocio sea un bien

normal, el incremento de la renta debe llevar a un mayor consumo de ocio y, por tanto, a una reducción de las horas de trabajo.

El efecto sustitución se refiere a la variación del número deseado de horas de ocio, ante la variación del salario, de mantenerse constante la renta percibida. Es decir, ante un incremento del salario, sube el precio relativo del ocio, lo que implica que se reduzca la demanda del mismo (horas no trabajadas), con lo que parece razonable sustituir horas de ocio por horas de trabajo.

El efecto total que produce una subida del salario en la cantidad de trabajo que ofrece una persona depende, en consecuencia, de las magnitudes relativas de estos dos efectos, de manera que la pendiente de la curva de oferta de trabajo será positiva si el efecto sustitución domina al efecto renta, y negativa en el caso contrario.

De todos modos, aun cuando uno de los efectos sea dominante, la influencia del otro puede ser distinta (por serlo las circunstancias personales del individuo o su función de utilidad), lo que afectaría a la elasticidad de la función (definida como la variación porcentual de la cantidad ofrecida de trabajo, respecto a la variación porcentual del salario). Dado, por otra parte, que diferentes niveles de salario ofrecen posibilidades de satisfacción dispares, y que las horas de esfuerzo implican niveles de sacrificio marginal distinto, cabe suponer que la función no sea lineal, y responda de manera distinta según la magnitud del salario percibido y el tiempo dedicado a trabajar. Lo que puede ser razonable con un número reducido de horas, deja de serlo cuando estas aumentan en exceso. No puede perderse de vista que, desde la perspectiva neoclásica, el salario se iguala con los costes marginales que el trabajo representa, y que estos se modifican según la cantidad de trabajo realizada.

En este sentido, la situación más común debe ser aquella que prioriza el efecto sustitución (un mayor salario debe inducir a trabajar más horas a un individuo, o a atraer a más individuos al mercado laboral). No obstante, si los salarios son demasiado bajos o demasiado altos (en relación con las necesidades), o si las circunstancias personales introducen motivaciones o dificultades especiales, podrían plantearse algunos argumentos que justifiquen una respuesta diferente. Así, por ejemplo, un salario demasiado bajo, en ausencia de otros ingresos familiares (lo que implica unas necesidades insatisfechas muy altas), puede arrastrar a un padre de familia a una situación de pluriempleo que, evidentemente, se relajaría si mejoran los niveles de

retribución, pues se conseguirían análogos ingresos con una oferta de trabajo menor⁸. En el otro extremo, en caso de percibirse un salario muy elevado que cubra con holgura las necesidades familiares, cualquier aumento podría permitir tiempo libre para otras actividades alternativas, posiblemente más gratificantes. Desde el punto de vista de las peculiaridades del sujeto, parece razonable esperar respuestas distintas, según su función de utilidad (y la importancia que otorgue, por consiguiente, al ocio frente al trabajo) y sus circunstancias personales (como dificultades específicas para realizar el trabajo disponible, entre otras).

Pero el problema entre las personas con discapacidad podría pensarse que no es el número de horas de trabajo que están dispuestos a ofrecer, en función de las variaciones salariales; sino su retraimiento del mercado, lo cual se debería a otras razones a investigar. Así, se argumenta que tal retraimiento podría venir explicado bien por el hecho de que los salarios no son suficientemente elevados como para motivarlos a dar ese primer paso, o, incluso, que su comportamiento es independiente del nivel salarial⁹, por lo que se deben tener en cuenta otros factores que pudieran estar desplazando o modificando la curva de oferta microeconómica de las personas con discapacidad.

En relación con lo primero, puede ser muy útil para el análisis de las tasas de actividad el concepto de salario de reserva. Se define como el salario más bajo al que un individuo decidirá trabajar. Se supone que cada persona tiene un salario de reserva; es decir, un nivel de salarios por debajo del cual no estaría dispuesto a trabajar. En principio, cabe esperar que tal nivel salarial dependerá de las preferencias del individuo

⁸ Así, en el caso de una situación familiar económicamente vulnerable, el sujeto en cuestión se verá impelido a trabajar no importa cuantas horas, aun con salarios reducidos; encontrándose liberado de tal obligación si la retribución por hora de trabajo mejora. En caso de no ser los ingresos por trabajo un recurso imprescindible para atender las necesidades familiares, sólo se estará dispuesto a participar en el mercado siempre y cuando la remuneración salarial sea suficientemente atractiva.

⁹ Una cuestión complementaria vendría planteada por el peso que puedan tener los comportamientos de la unidad familiar, actuando como un todo con respecto al mercado laboral, modulando el comportamiento individual. Así, con niveles familiares de ingreso muy bajos, se podría estar estimulando el empleo de todos sus miembros, incluyendo las personas con discapacidad, aunque los salarios fuesen reducidos. Una mejora de los salarios, en tales circunstancias, podría favorecer el efecto renta, ya que se garantizaría el mismo nivel de ingresos con menos horas dedicadas al trabajo. A partir de un determinado nivel salarial y un tiempo de trabajo relativamente reducido, las expectativas creadas sobre las posibilidades del consumo podrían otorgar mayor protagonismo al efecto sustitución; mientras que para niveles relativamente elevados de los salarios podría predominar, nuevamente, el efecto renta, al considerarse los ingresos suficientes, desanimando la participación en el mercado de las personas con discapacidad miembros de la unidad familiar con preferencia a otros miembros, como consecuencia de las actitudes mantenidas al respecto por el conjunto de la familia (y la propia sociedad), o justificado por las rentas de protección social percibidas por dichas personas.

(las cuales a su vez estarán condicionadas por su escala de valores acerca del trabajo, necesidades insatisfechas, responsabilidades familiares, la utilidad marginal del tiempo no remunerado, la penalidad y esfuerzo que representa el hecho de trabajar, la inversión realizada en capital humano, las expectativas de empleo, la duración de la situación de inactividad o desempleo...), así como de la existencia de otras fuentes de ingresos alternativas, tales como prestaciones sociales u otros ingresos familiares.

En cuanto a estas otras fuentes de ingresos alternativas, hay que llamar la atención sobre los programas de mantenimiento de ingresos o rentas, los cuales generarán, también, sus correspondientes efectos renta y sustitución, pudiendo tener un efecto neto negativo sobre la oferta laboral de las personas con discapacidad; aunque tales efectos deben ser considerados para el conjunto de la unidad familiar y no tanto como una decisión individual. La existencia de tales fuentes alternativas tenderá a presionar al alza el salario de reserva; sobre todo si el trabajo resulta incompatible con la percepción de tales ingresos¹⁰.

En cuanto a las variables que explicarían las preferencias del sujeto, algunas, como la mayor valoración del ocio, la existencia de necesidades insatisfechas, la mayor utilidad marginal del tiempo no remunerado, la penalidad y esfuerzo que representa el trabajo para el sujeto, el nivel educativo y las buenas expectativas laborales tenderán a incrementar el salario de reserva; por el contrario, otras, como las responsabilidades familiares del sujeto o la duración de la situación de paro tenderán a reducirlo¹¹.

De acuerdo con todo ello, hay variables independientes de la existencia o no de discapacidad; pero algunas de ellas presentan una evidente vinculación. Así, las prestaciones sociales, particularmente significativas en determinados casos; la dependencia económica familiar, unida a la legitimación familiar y social de la incorporación de la persona con discapacidad a la población activa; la necesidad de dedicar tiempo libre a atenciones médicas y de rehabilitación; la mayor penalidad y esfuerzo del trabajo o los costes adicionales de transporte y adaptación (en particular en

¹⁰ Aunque también podría ocurrir que, en función de las preferencias del sujeto y del nivel de consumo que garantizan los ingresos no laborales, se redujera el salario de reserva, limitándose a cubrir la diferencia entre el consumo deseado y el valor de los ingresos no laborales. Conviene advertir que en la medida que las rentas familiares cumplan este papel, el salario de reserva tenderá a subir; pues sólo un salario verdaderamente significativo estimularía la incorporación al mercado laboral, dadas las demás circunstancias aludidas.

¹¹ Sin embargo, también podría ocurrir que, ante la situación existente, el responsable familiar pretenda un salario de reserva más elevado, compensando tal pretensión con una búsqueda más intensa y rigurosa (ver Abellán y otros, 2000).

algunos tipos de discapacidad o en situaciones de discapacidades añadidas)..., son factores que presionan al alza el salario de reserva. Sin embargo, el menor nivel educativo, las peores expectativas laborales, o la previsiblemente mayor duración del desempleo deben influir en una reducción del salario de reserva. Aunque posiblemente tengan más peso el conjunto de los primeros.

Según este análisis, las diferencias en las tasas de actividad entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad podrían ser explicadas por las diferencias en el salario de reserva, mayor en el caso de las personas con discapacidad, por las razones apuntadas. Es decir: las personas con discapacidad participarán en el mercado de trabajo si al comparar las ofertas salariales con su propio salario de reserva las primeras son mayores. Obviamente, en estas circunstancias, la tasa de actividad de las personas con discapacidad tenderá a ser menor que la media. Pero esto, en definitiva, es admitir que predomina el efecto sustitución, aplicado conforme a una función de utilidad en la que la ponderación atribuida al ocio es muy alta, y/o una función de balance en la que el componente M (otras rentas) tiene un peso elevado, que hace perder relevancia a la percepción de un salario, a menos que su valor sea suficientemente importante para justificar la ruptura de la dependencia de M. Pero en modo alguno puede decirse que se haya roto la dependencia entre L y w ; sólo se ha producido un desplazamiento de la función con respecto a la de otros sujetos, o a la media general (ver figura 2.1), de manera que para un mismo nivel de empleo (L'), el salario requerido para trabajar debe ser más elevado ($w'' > w'$).

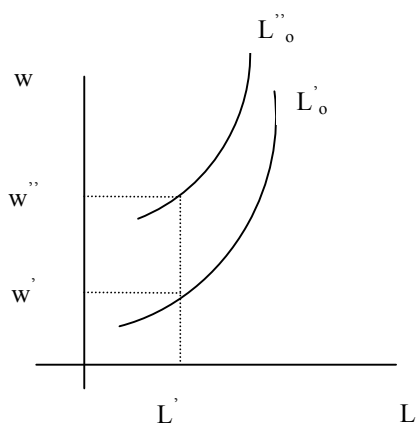


Figura 2.1

No obstante, algunas de las variables señaladas podrían incidir hasta el punto de romper la relación entre oferta y nivel de retribución, como los hábitos sociales¹², el nivel de ingresos familiares (como ya se ha comentado) o las expectativas de encontrar un empleo. Debido a la propia experiencia, por observación del entorno o por la percepción (deformada o no) de las propias cualidades y de la eventual aceptación social de las mismas, la frustración o el desánimo pueden influir en generar un nivel de expectativas suficientemente negativo como para eliminar cualquier búsqueda de empleo. Unido a ello, los problemas de salud y atención sanitaria relativamente más frecuentes en ciertas discapacidades, los periodos de baja laboral presumiblemente mayores (con todo lo que pueden acarrear en términos de pérdida de relaciones, hábitos y aptitudes, etc.), la protección familiar excesiva, o una preparación deficiente (asociada a la propia situación de discapacidad o favorecida por la misma), pueden ser otras razones adicionales a considerar¹³.

Adviértase, finalmente, que en todo el tratamiento anterior se han estado considerando, sin explicitarlo necesariamente, tres comportamientos diferenciados en la definición de la curva de oferta laboral: movimientos sobre la curva; modificaciones de la curva, en términos de pendiente y elasticidad; y desplazamientos de la curva. Es del mayor interés establecer en todo momento la modificación concreta observada, pues sus implicaciones diagnósticas y terapéuticas serán muy diferentes; así como discriminar las causas inmediatas que pueden dar lugar, en cada caso, a estos comportamientos. A dichas causas ya se ha hecho referencia más arriba, y podemos agruparlas bajo tres epígrafes ya conocidos, atendiendo al modelo de optimización indicado al principio:

- Variación del mapa de curvas de indiferencia de una persona entre consumo y ocio.
- Variaciones de la renta no laboral.
- Variaciones en el nivel del salario.

¹² Tales hábitos pueden influir de muchas maneras, pudiendo presionar al alza el salario de reserva o llegando a romper la vinculación entre el salario y la oferta. En el caso de las personas con discapacidad, tanto por razones personales, como familiares y sociales, podría asumirse en muchos casos como algo obvio la no participación en el mercado laboral, posiblemente influenciado por la política de protección social, que estaría legitimando esta línea de conducta. En la sociedad tradicional, existía, en este sentido, una mayor incorporación laboral de todos los componentes de la unidad familiar, en segmentos de actividad adaptados a las características personales de cada miembro.

¹³ Sin olvidar la imposibilidad o cuasi-imposibilidad física de incorporarse al mundo laboral en situaciones particularmente graves, dependiendo del tipo de discapacidad o de la acumulación de discapacidades en un sujeto, pero que afectan a los promedios estadísticos generales.

1.2.- El modelo de Becker de asignación del tiempo

El modelo anterior de la elección entre trabajo y ocio puede ser ampliado con la aportación realizada por Becker (1965) con su modelo de asignación del tiempo generalizado, cuya principal pretensión es explicar la actividad en el mercado laboral¹⁴. Dicho modelo tiene dos extensiones principales:

- La perspectiva del hogar y,
- Los usos múltiples del tiempo.

Para el estudio del colectivo de personas con discapacidad y su decisión de participar en el mercado de trabajo, es interesante la consideración del modelo de asignación del tiempo, por las siguientes consideraciones:

La unidad básica de decisión va a ser el hogar en lugar del individuo.

La toma de una decisión individual va a estar interrelacionada con las decisiones del resto de los componentes de la unidad familiar.

Por otra parte, con respecto a los usos del tiempo, el modelo de Becker sustituye la dicotomía tradicional de trabajo y ocio, al considerar la unidad familiar como una unidad económica de producción de mercancías que generan utilidad, mediante el empleo de bienes y tiempo.

Así pues, la unidad familiar va a utilizar el tiempo del que dispone de tres formas básicas, cuyos usos, al ser el tiempo disponible una cantidad total limitada, van a competir entre sí. Dichas formas son las siguientes¹⁵:

- Tiempo dedicado en el mercado de trabajo.
- Tiempo dedicado en la producción doméstica.
- Tiempo dedicado en el consumo real de bienes y servicios.

Asimismo, las mercancías van a ser intensivas en tiempo o intensivas en bienes, pudiéndose intercambiar la producción de las mismas de un factor por otro.

¹⁴ Véase también como posible modelo de asignación de usos del tiempo Linder (1970).

¹⁵ En el modelo de Linder (1970) se consideran cinco usos del tiempo: tiempo de trabajo, tiempo de trabajo personal, tiempo dedicado al consumo, tiempo para la cultura y tiempo inactivo. En una comparativa con el modelo de Becker, estos tres últimos pueden reflejarse en el tiempo de consumo de Becker, ya que suponen una utilización del tiempo que no reporta un mayor nivel de ingresos (tiempo de trabajo) o de producción doméstica (tiempo de trabajo personal).

Con estas premisas, en el modelo de asignación del tiempo, la unidad familiar debe responder a las siguientes cuestiones para la maximización de su utilidad, siendo la última de ellas la principal para el modelo.

- ¿Qué mercancías desea consumir?
- ¿Cómo desea producir dichas mercancías?
- ¿Cómo tiene que repartir la unidad familiar su tiempo entre los diferentes usos posibles: tiempo en el mercado de trabajo, tiempo en la producción doméstica y tiempo de consumo?

El principio general a seguir para la asignación individual del tiempo de cada miembro de la unidad económica familiar será el de la ventaja comparativa. Una persona debe especializarse en aquella actividad productiva que pueda desempeñar con una mayor eficiencia relativa o menor coste de oportunidad, para lo que se deberá analizar la productividad de cada miembro en todas las actividades, tanto dentro del mercado como fuera del mismo. Dado que existen diferencias en las características de los componentes de la unidad económico-familiar (edad, sexo, nivel de estudios, experiencia laboral y no laboral, discapacidad, etc.), la eficiencia relativa en la producción de mercancías va a diferir a lo largo del tiempo.

Todo lo anterior nos conduce a una reconsideración o nueva valoración de los efectos renta y sustitución vistos en el modelo básico de elección de trabajo y ocio.

En el efecto renta, ante un incremento del salario, se produce un aumento de la renta por las horas trabajadas, con lo que se van a poder consumir más bienes, pero éstos van a requerir una mayor utilización del tiempo, con lo que las horas trabajadas van a disminuir, es decir: ante un incremento salarial, se reduce el tiempo de trabajo¹⁶.

Con respecto al efecto sustitución, ante una subida del salario, el tiempo de trabajo se valora más, al igual que el tiempo de producción y el tiempo de consumo, con lo que se va a producir una sustitución de la producción de mercancías intensivas en tiempo por mercancías intensivas en bienes, al tener un precio relativo inferior a las primeras. Consecuentemente, quedará tiempo disponible para emplearlo en el mercado de trabajo remunerado, es decir: un aumento salarial, incrementa las horas trabajadas¹⁷.

¹⁶ La conclusión es idéntica que en el modelo básico; pero se llega a dicho resultado mediante la consideración de variables adicionales.

¹⁷ Nuevamente vuelve a coincidir con la deducción del efecto de sustitución explicado en el modelo básico.

El efecto neto resultante en el modelo de asignación del tiempo de Becker dependerá de las magnitudes relativas de los efectos renta y sustitución provocados por las variaciones del salario.

La evidencia empírica demuestra que existe un descenso de las tasas de actividad de las personas con discapacidad, o de sustitución de tiempo de trabajo por tiempo de producción doméstica y/o de consumo¹⁸, conforme avanzan en su vida laboral. Los posibles factores explicativos a los que se pueden achacar van a ser los siguientes:

- Aumentos salariales o de las ganancias reales de la persona con discapacidad.
- Salarios reales de los demás componentes de la unidad familiar.
- Sistemas de prestaciones económicas por jubilación o invalidez.
- Asignación del tiempo a lo largo del ciclo vital de la persona.
- Cambio tecnológico¹⁹.
- Cambio de las preferencias y de las aptitudes.
- Aumento de la productividad en el hogar.
- Cambios en la estructura de la unidad económico-familiar (natalidad, personas dependientes, etc.).
- Facilidad/complejidad de acceder a un empleo.
- Mantenimiento de la calidad de vida.
- Efecto del trabajador añadido en un cambio del ciclo económico (Woytinsky, 1940).
- Efecto del trabajador desanimado en un cambio del ciclo económico (Long, 1953 y 1958).
- Número de horas trabajadas.

1.3.- La teoría del capital humano

En los modelos anteriores se han analizado aspectos más cuantitativos de la oferta laboral, pasando a continuación a analizar la parte cualitativa reflejada mediante

¹⁸ Incluso más específicamente, y siguiendo el modelo de Linder, sustitución por tiempo inactivo.

¹⁹ Véase Bartel y Sicherman (1993), donde relacionan el cambio tecnológico, a partir de la productividad, con la posibilidad de anticipar la salida del mercado laboral por parte de los trabajadores de mayor edad para los Estados Unidos.

los niveles de estudio y cualificación aportados al mercado por las personas con discapacidad. Asimismo, éstas adquieren diferente formación en su puesto de trabajo, con lo que merece realizar una especial consideración sobre la teoría del capital humano. Si se pretende abordar un análisis más en profundidad de la oferta de trabajo neoclásica, es necesario hablar de la teoría del capital humano de Becker (1975).

La hipótesis central de la teoría del capital humano consiste en que la educación, la formación y la experiencia aumentan la productividad de las personas²⁰. Se considera que el rendimiento de una persona que posea un nivel de estudios más alto y una formación y experiencia profesional mejor, es mayor que la de otra que posea menos estudios y formación; es decir: que cuanto más capital humano se acumula, la productividad es mayor y, consecuentemente, la remuneración será más elevada, existiendo diferencias salariales apreciables respecto de una persona con menor acumulación de capital humano.

Los trabajadores suelen acudir al mercado de trabajo con niveles y perfiles de cualificación diversos, ya sean imputables a sus capacidades innatas, ya sean, sobre todo, a las inversiones o cantidades diferentes de tiempo dedicadas a adquirir esas cualificaciones; es decir, a invertir en capital humano.

Según la teoría neoclásica, los salarios se corresponden con la productividad de una persona cuando el mercado está en equilibrio. Una empresa decidirá llevar a cabo una inversión en capital cuando los ingresos esperados o el rendimiento de esa inversión supere su coste; de igual manera, una persona elegirá unos estudios u otros y prolongará más o menos tiempo estos estudios en función de las ventajas, expresadas como mayores ingresos futuros, que esperan obtener de su inversión y de sus costes. Por lo tanto, para esta teoría no es sólo la cantidad de trabajo ofrecida la que es resultado de un conjunto de decisiones individuales, sino también su calidad.

Por tanto, a la hora de estudiar la inversión en capital humano se trata de obtener el valor actual neto de las ganancias presentes y futuras esperadas de dicha inversión; o, lo que es lo mismo, se trata de actualizar los beneficios y costes presentes y futuros de la inversión realizada. Analíticamente:

$$VA = g_0 + g_1/(1 + i) + \dots + g_n/(1 + i)^n . \quad [2.4]$$

²⁰ Esencialmente son estos factores los que incrementan la productividad, aunque también otros. Aspectos como la salud pueden ser considerados, también, componentes del capital humano.

Si el valor actual neto es positivo, la inversión en capital humano, sería rentable. También podría obtenerse mediante la tasa interna de retorno (TIR), mediante la igualación del valor neto a cero y viendo si la TIR es superior al tipo de interés; en el supuesto que sea superior, se debería realizar la inversión en capital humano.

Con todo ello, se deben observar especialmente las siguientes generalizaciones del modelo de inversión básico presentado en la anterior ecuación:

- La duración de las corrientes de rentas.
- Los costes asociados.
- Las diferencias de ganancias entre personas con diferentes tasas de capital humano.
- Los rendimientos decrecientes de la inversión.
- Los beneficios decrecientes de las tasas de inversión.
- Los costes crecientes de las tasas de inversión.

Una de las principales consecuencias de la teoría del capital humano va a ser su explicación de las diferencias salariales; en nuestro caso entre las personas con discapacidad respecto de las personas sin discapacidad.

En un escenario de perfecta certidumbre y perfectos conocimientos, las diferencias salariales reflejarán las diferencias de inversión en capital humano. El colectivo de discapacitados registra diferencias salariales, como consecuencia de su escasa formación y de su posiblemente reducida productividad, por tal motivo. Asimismo, las diferencias salariales entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad se explicarían por el hecho de que las primeras acumulan menos capital humano, debido a que tienen distintas expectativas en relación a su participación en la población activa y en el empleo.

Otro aspecto tratado por la teoría del capital humano es el de la depreciación. Al igual que el capital físico, también el capital humano se deprecia y la depreciación disminuye la productividad y por consiguiente también lo harán los salarios de los individuos. La pérdida de valor del capital humano es especialmente intensa en los períodos de ausencia del lugar de trabajo. Las personas con discapacidad pueden verse sometidas a dicha depreciación por bajas médicas o ausencias a consecuencia de su discapacidad; aunque pueden acaecer otros motivos, tales como la realización de trabajos monótonos o repetitivos, o la no recepción de formación específica, lo que lleva

al trabajador a una situación de menor acumulación de capital humano en comparación a otra persona sin discapacidad. Ante este hecho, un cambio tecnológico o de las preferencias haría más susceptible a la persona con discapacidad de ser expulsada del mercado laboral.

La consecuencia parece obvia: en la medida en que se posea una mayor cualificación, no sólo el salario, sino también la empleabilidad de las personas será mayor, y, por tanto su integración en el mercado laboral. En la medida en que las personas con discapacidad poseen menos capital humano²¹ (lo que está originado, en parte, por las menores expectativas de empleo; aunque también por la falta de medios adaptados, ciertas actitudes sociales, etc.), su tasa de paro tenderá a ser mayor y sus salarios más reducidos, lo que finalmente afectará a la propia oferta laboral, reduciendo la tasa de actividad.

Una visión alternativa desde las teorías radicales y dentro de este mismo enfoque afirma que lo relevante de la educación no es que permite al trabajador un nivel de instrucción o de capacidades técnicas específicas, sino que el sistema educativo lo entrena para ser disciplinado, para aceptar y cumplir órdenes, ser diligente, y otras capacidades que son importantes para que los empleadores y su personal gerencial puedan organizar el trabajo a fin de poder maximizar sus beneficios (Bowles y Gintis, 1998). En esta perspectiva, no hay una relación directa entre productividad y educación; pero la misma sigue siendo un factor relevante, ya que se estaría considerando que mayores niveles de cualificación formal llevan asociados unos mayores niveles de disciplina laboral, capacidad de autonomía y responsabilidad. Teniendo en cuenta que dentro del colectivo de personas con discapacidad los niveles de educación reglada son sensiblemente inferiores al de las personas sin discapacidad, dicha cualificación formal sería para los empleadores elementos decisivos para lograr una mayor competitividad.

También se ha insistido, desde los enfoques institucionalistas, sobre el “efecto fila” (Thurow, 1975). La educación que aporta la persona que busca un empleo es un

²¹ Las personas con discapacidad se concentran en el grupo de trabajadores no cualificados en mayor proporción respecto a su grupo que las personas sin discapacidad, siendo para los primeros del 25% frente al 15% de los segundos (ver Cazallas, 2007). Según Villa (2003), aquellos niveles educativos más elevados registran tasas de actividad más elevadas y tasas de paro menores con respecto a los niveles educativos más bajos del colectivo, por lo que una diferencia importante en las ofertas laborales de las personas con y sin discapacidad será la acumulación de capital humano.

elemento importante, dado el coste que para el empleador supone dar “dentro de la planta y en el tiempo de trabajo” el entrenamiento necesario para que el trabajador pueda desarrollar una tarea específica. En este caso, la educación no provee conocimientos específicos ni sólo enseña a obedecer, sino que es una señal de la capacidad del futuro trabajador para aprender rápidamente a realizar nuevas tareas. Por lo tanto, quienes tengan niveles más elevados de educación quedarán ubicados más adelante en la fila de los buscadores de empleo, ya que son quienes los empresarios consideran más baratos y fáciles de formar. Quienes tengan menores niveles de educación, a priori las personas con discapacidad, serán ubicados sucesivamente al final de la fila, y habrá quienes (dado un número determinado de puestos de trabajo) quedarán por esa causa fuera del mercado de trabajo.

Existen dos críticas adicionales al concepto de inversión en capital humano, relacionadas entre sí: el problema de la capacidad y la hipótesis de la selección²².

En cuanto al problema de la capacidad, cabe decir que si bien existe una relación directa entre rentas medias y nivel de estudios, no queda suficientemente demostrada la existencia de una relación causa-efecto entre ambos, no debiéndose imputar las diferencias de rentas al hecho de tener un capital humano adicional. Se reconoce que las personas más inteligentes, disciplinadas, motivadas, con mayor renta familiar, conexiones en el mercado laboral, etc., tienen más probabilidad de estudiar en la universidad, por lo que, aunque se tenga estudios universitarios y se disfrute de mayor renta, no será exclusivamente por haber cursado estudios superiores, habiendo influido en su determinación los factores ya mencionados.

Esta crítica implica que una parte significativa de las ganancias salariales se imputará a su capacidad y no tanto al hecho de tener estudios superiores, por lo que el no considerar la capacidad nos llevaría a una sobreestimación de las tasas de retorno de la inversión en capital humano.

La hipótesis de la selección sugiere que la educación afecta a las ganancias; pero no porque altere a la productividad del individuo, sino porque los clasifica y los etiqueta, determinando de esta manera el acceso a unos empleos concretos y, por consiguiente, a unas ganancias salariales específicas. Es decir: se utiliza la titulación

²² La hipótesis de la selección o teoría del credencialismo ha sido expuesta por una gran cantidad de economistas: Phelps (1972), Arroz (1973), Spence (1973), Thurow (1974), Stiglitz (1975) y Weiss (1996), entre otros.

como una señal de mercado para seleccionar a los trabajadores, ahorrando costes de información, ya que hacerlo de otra manera implicaría unos mayores esfuerzos de reclutamiento. Consecuentemente, los trabajadores con menores niveles de estudios son apartados, no por falta de capacidad, desempeño laboral o productividad, sino simplemente por carecer de la titulación que le facilite el acceso a ese tipo de puestos.

1.4.- Algunas consecuencias

A la vista de las diversas aproximaciones y consideraciones teóricas señaladas, se deducen algunas consecuencias de interés para el conocimiento de la situación específica de las personas con discapacidad en el mercado laboral y para el diseño y aplicación de políticas económicas adaptadas.

En general, las personas con discapacidad se encuentran menos motivadas para participar en el mercado laboral, como consecuencia de los hábitos y valores sociales y familiares existentes; menor tiempo disponible para el trabajo y mayor utilidad marginal del tiempo no laboral en función de las necesidades sanitarias, de rehabilitación, descanso, convalecencia, etc.; costes imputables al trabajo más elevados en términos de esfuerzo, adaptabilidad al puesto de trabajo y movilidad; menor capital humano; expectativas laborales desfavorables; importancia de las rentas no laborales, tanto prestaciones sociales como rentas familiares. Todo ello repercute, igualmente, en una mayor importancia del desempleo y unos niveles salariales más reducidos; lo que alimenta las deficientes expectativas, la más reducida experiencia laboral y, por tanto, menor capital humano, menor motivación para integrarse en el mercado laboral, etc.

Ahora bien, también se ha puesto de relieve que no puede interpretarse del mismo modo la situación de todas las personas con discapacidad, existiendo determinadas circunstancias personales o contextuales que deben matizar tanto el diagnóstico a establecer en la práctica, como las respuestas políticas. Sin intención de agotar nuestro análisis, algunas de las circunstancias señaladas más relevantes son las siguientes:

Edad. Mayor edad implica un reforzamiento de las características y condiciones señaladas. Pero, además, cuanto mayor es la edad, las tasas de prevalencia de padecer una discapacidad se van incrementando. De hecho, la EDAD-2008 muestra que existen

3,8 millones de personas con discapacidad, de las que el 57,9% tienen más de 64 años por lo que no se puede ser ajeno a este factor, ya que va a generar unas situaciones de dependencia y por consiguiente un descenso de la oferta de trabajo para los niveles de edad superiores (Albarrán y otros, 2005).

Género. Al igual que sucede para las personas sin discapacidad, entre el colectivo de estudio encontramos que las mujeres registran una participación menor en el mercado de trabajo, sufriendo unas tasas de desempleo mayores. Es evidente que las mujeres con discapacidad se ven sometidas a dos posibles situaciones de desigualdad o desventajas sociales, derivadas de aunar ambas condiciones que pueden dificultar su incorporación a la vida laboral y desempeñar un puesto de trabajo en igualdad de oportunidades (Jiménez y Ramos, 2003; Ruiz, 2005; Dávila y Malo, 2006).

Características de la discapacidad. Dentro del colectivo encontramos situaciones muy diversas. Las limitaciones funcionales que ocasionan las deficiencias padecidas van a favorecer de una manera muy diversa su incorporación al mercado de trabajo, así como el desempeño y desarrollo de unos puestos u otros. Asimismo, dentro de cada tipo de discapacidad la severidad de la misma va a introducir nuevos elementos de reflexión para la valoración de su incorporación e inserción óptima en el mercado laboral. En este sentido, cabría preguntarse si no se estará despreciando un elemento fundamental para conocer a fondo los mecanismos y procesos existentes, pues podría ocurrir que la etiqueta discapacidad, y el tratamiento agregado anejo, esté ocultando la situación real en que se encuentran las personas concretas, dependiendo del tipo y grado de discapacidad que poseen, incluida la acumulación de discapacidades.

Discapacidad sobrevenida antes o después de haber entrado en el mercado de trabajo. Si la discapacidad se produce antes de entrar en el mercado laboral, la persona puede reconducir su adquisición de formación y educación hacia actividades profesionales que permita su desarrollo pleno. Si la discapacidad se produce una vez que está en el mercado de trabajo, la necesidad de reciclaje o de adquisición de habilidades para adaptarse a su puesto de trabajo puede conducir a la persona a la expulsión del mercado y a solicitar una prestación económica por incapacidad para trabajar.

Experiencia profesional. Esta variable, muy unida con los niveles educativos, puede ser otro factor muy destacado en la oferta laboral. Personas que han tenido una

experiencia laboral previa generan menos inconvenientes a los empleadores, ya que al tener referencias que considerar van a mostrarse más proclives a la contratación. Por el contrario, aquellas personas con discapacidad que no tengan experiencia laboral acreditable encontrarán dificultades superiores para su ocupación.

Beneficiario de pensiones. Además de la incidencia de carácter general presionando al alza salario de reserva, reduciendo la oferta laboral, e, incluso, rompiendo la relación entre salario y oferta laboral, queremos llamar aquí la atención sobre el eventual impacto de las diversas modalidades de pensiones o subsidios, ya que las mismas suelen ir anejas con el tipo de incapacidad para trabajar reconocida, que puede ser total o parcial, en este último caso para el ejercicio de unas actividades concretas, incorporando o no determinadas condiciones para su percepción, con sujeción a específicos procedimientos burocráticos, etc., lo que puede modular su impacto sobre la actividad y el empleo de las personas con discapacidad.

Barreras psicosociales. Aun cuando se han hecho diversas referencias a este particular, lo que pone de relieve su importancia, convendría un estudio más detallado y específico, atendiendo a sus raíces e implicaciones económicas, en la medida en que sean asumidas con mayor o menor fuerza en cada caso concreto. Estas barreras pueden derivarse tanto del entorno familiar como de la propia persona con discapacidad. Con respecto al entorno familiar, éste puede estar generando una situación de sobreprotección, provocando que la persona con discapacidad permanezca fuera del mercado laboral. No obstante, dichas barreras psicosociales también pueden estar siendo impuestas por el propio individuo que puede estar desmotivado para el ejercicio de una actividad laboral, ya sean de experiencias previas de búsqueda activa de empleo en el mercado de trabajo o de limitaciones autoimpuestas por considerar, por su entorno social, que no puede desempeñar un puesto de trabajo (Fundación Encuentro, 2001).

Análisis dinámico. La decisión o no de incorporarse a la población activa en un momento determinado puede estar condicionada tanto por la situación presente de discapacidad, como también por la experiencia pasada y por las expectativas sobre la eventual evolución de la discapacidad en el futuro. La existencia de episodios previos de discapacidad vinculados con paro (aun cuando no exista discapacidad en el presente), las expectativas sobre una recaída en el futuro, la duración y persistencia de los episodios de discapacidad, los fenómenos de transición, etc., introducen una

problemática diversa, susceptible de afectar de modo diferente a las personas implicadas, y requerir, en consecuencia, modulaciones políticas apropiadas (Gannon y Nolan, 2007).

El coste de oportunidad que suponga no trabajar. Cuanto mayor sea el salario que puede obtenerse en el mercado, más probable será que una persona forme parte de la población activa; en consecuencia, en situaciones de baja productividad o elevado paro se estaría incentivando el alejamiento de las personas con discapacidad del mercado laboral. Cuando los niveles de paro son más elevados, éstos pueden influir, además, en la oferta laboral de manera directa, pues periodos prolongados de tal naturaleza pueden provocar un efecto desánimo sobre la población desempleada, que la conduzca a elegir no participar en el mercado, reduciéndose, en consecuencia, la tasa de actividad. Asimismo, personas, que encontrándose en edad laboral, están inactivas, pueden decidir permanecer en la misma situación ante la dificultad latente para encontrar un empleo remunerado. Parece ser el caso, en concreto, entre las personas con discapacidad. Según la EDAD-2008, el 20,2% de las personas con discapacidad encuestadas opina que la razón principal por la que no encuentra empleo es que resulta muy difícil para cualquiera, opinión que puede inducir a permanecer en la población inactiva por un efecto desánimo ante la adversidad del mercado de trabajo ordinario.

2.- La demanda de trabajo

2.1.- La demanda de trabajo neoclásica: el modelo básico

La demanda de trabajo, en términos microeconómicos y de acuerdo con el enfoque neoclásico, va a venir determinada por la demanda del producto y la función de producción del mismo, debiendo subrayar la tecnología empleada y la relación existente entre los factores utilizados (capital y trabajo principalmente).

Es decir: se trata de una demanda de trabajo derivada de la demanda del producto, con lo que el nivel de demanda de este tipo de factor productivo va a estar condicionado por:

- La productividad marginal del trabajo en la contribución a ese bien o servicio.

- El valor de mercado de ese bien o servicio.

Supuestos todos estos condicionantes, y entendiendo la aportación del trabajo como un factor imprescindible para alcanzar los objetivos de la empresa, la demanda de mano de obra estará finalmente condicionada por el nivel salarial, entendido como un coste que debe asumir la empresa, y que debe ser cubierto con la aportación efectiva del trabajador a la producción (definida de acuerdo con los parámetros señalados). En este sentido, en la medida en que la aportación de las personas con discapacidad pueda ser menor (por el menor nivel educativo, la falta de adecuación a la tecnología empleada que ha sido diseñada para otras personas, los condicionamientos temporales o físicos, etc.), o, simplemente, sea percibida como menor por el demandante, la tendencia será a reducir el nivel salarial o, sencillamente, a no demandar su empleo, ante otras ofertas alternativas existentes.

No obstante, una característica de la demanda de trabajo será su mayor elasticidad a largo plazo, ya que en este escenario los demás factores productivos (capital esencialmente) no son considerados como dados o fijos en la función de producción. En estas condiciones, cabe esperar que la demanda de empleo de personas con discapacidad y las condiciones de salario mejoren en el largo plazo; pero su concreción efectiva, en cualquier caso, estará condicionada por las posibilidades de elección de los demandantes en cada momento entre el conjunto de la población activa.

La demanda de trabajo del mercado se va a derivar de las demandas de trabajo individuales de las empresas, aunque la primera va a ser más inelástica que la mera suma de las demandas particulares de las empresas, tratándose de una curva de pendiente negativa, no teniendo ninguna característica específica que la diferencie de la demanda de cualquier otro factor productivo. La elasticidad de la demanda de trabajo es la variación porcentual de la cantidad demandada de trabajo, respecto a la variación porcentual del salario. Al ser la relación entre salario y demanda de trabajo inversa, dicho coeficiente de elasticidad va a ser negativo. Pero adviértase que, de acuerdo con tales consideraciones, en la medida en que la rigidez aumente, las dificultades de las personas con discapacidad deben igualmente aumentar, puesto que se precisan disminuciones más sensibles del salario para conseguir pequeñas respuestas en términos de demanda. De todos modos, como venimos planteando, si las personas con discapacidad constituyen un grupo específico en competencia con el conjunto, la

situación concreta de su demanda estará matizada por la correspondiente a los otros segmentos poblacionales.

En efecto; tengamos en cuenta que la elasticidad de la demanda de trabajo, en general, va a depender de:

- La elasticidad de la demanda de producto.
- El ratio entre los costes laborales y los costes totales.
- La posibilidad de sustitución por otros factores de producción.
- La elasticidad de la oferta de otros factores.

En tales circunstancias, hay aspectos que trascienden la propia situación, en sentido estricto, del mercado laboral. Las características del producto y de la función de producción (de acuerdo con la tecnología existente, el equipo de capital, las materias primas, etc.) van a afectar, en cualquier caso, a la elasticidad de la demanda de trabajo, con independencia de las peculiaridades de la mano de obra. Ahora bien, si consideramos al segmento de población de las personas con discapacidad como un segmento diferenciado dentro de la población activa, en general, resulta de gran importancia valorar en qué medida los costes imputables a la contratación de estas personas pueden penalizar su demanda en relación con el conjunto de la población. Si la adaptación del puesto de trabajo, las mayores exigencias de aprendizaje, las restricciones temporales, etc., implican mayores costes, es obvio que la rigidez de la curva de demanda de personas con discapacidad sea tanto mayor. Suponiendo que considerásemos a las personas con discapacidad como un factor de producción diferenciado de las personas sin discapacidad, son evidentes las posibilidades de sustitución del primer colectivo por el segundo; pero no los son en la misma proporción en sentido contrario. Análogamente, las elasticidades de oferta de ambos colectivos son diferentes, siendo más elástica la correspondiente a las personas sin discapacidad, lo que favorece una respuesta en términos de demanda más rígida de trabajo de personas con discapacidad.

La importancia de la elasticidad de la demanda radica en su utilidad para el diseño de políticas públicas, fijación del salario mínimo interprofesional, negociaciones colectivas de salarios entre empresas y sindicatos, etc.

Así, por ejemplo, la legislación podría establecer elementos que dificultaran la sustitución de mano de obra formada por personas con discapacidad, estableciendo, por

ejemplo, un porcentaje mínimo de personas con discapacidad que deben ser contratadas...; o apoyando la idoneidad para determinados puestos de trabajo de personas con determinadas discapacidades (como las deficiencias auditivas en tareas que requieran una alta concentración).

Finalmente, se deben tener en cuenta otros determinantes de la demanda de trabajo que van a provocar desplazamientos de la curva, como por ejemplo:

- La demanda del producto.
- La productividad.
- El número de empresarios.
- El precio de otros factores productivos.

A la vista de todo lo indicado más arriba, puede dilucidarse fácilmente los desplazamientos de la demanda laboral de personas con discapacidad como consecuencia de su eventual, real o supuesta, menor productividad; o de los menores costes que representan (en términos relativos) otros factores productivos (incluidos otros colectivos de población). En estas circunstancias, la demanda se desplazará hacia el eje de ordenadas, disminuyendo el número de unidades de trabajo demandadas para análogo nivel de salarios (ver figura 2.2).

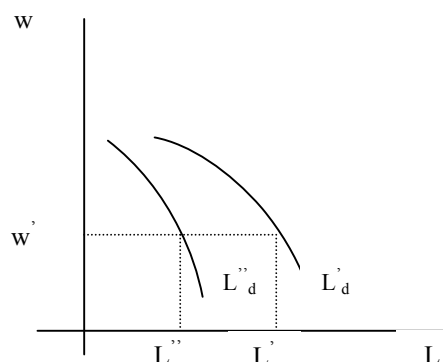


Figura 2.2

2.2.- Teorías de la discriminación

En el apartado anterior, se ha planteado que los empresarios que demandan trabajo pueden considerar que la oferta existente no es homogénea, existiendo grupos diferenciados, como sería el caso de las personas con discapacidad y sin discapacidad.

Ahora bien, tal percepción podría deberse en exclusiva no a hechos reales, sino a meros prejuicios empresariales. Es decir, al tratarse de decisiones tomadas por los empresarios, ante la posibilidad de contratar o ascender a una persona con discapacidad, éstos podrían preferir una persona sin discapacidad, aun con la misma formación y capacidad de desempeño laboral, motivados por la presencia de determinados prejuicios o barreras psicosociales, que le llevarían a aplicar diferenciaciones en su demanda de trabajo. Precisamente, este es el supuesto considerado por las denominadas “teorías de la discriminación”, planteadas PRINCIPALMENTE por Becker (1957) y Phelps (1972).

La discriminación económica existe cuando los trabajadores pertenecientes a grupos diferenciados²³, que tienen la misma capacidad, nivel de estudios, formación y experiencia que los trabajadores del grupo no diferenciado, reciben un trato inferior en la contratación, en el acceso a una ocupación, los ascensos, el salario o las condiciones de trabajo (McConnell, Brue y MacPherson, 2003, 435).

También la discriminación económica puede adoptar la forma de desigualdad en el acceso a la educación reglada, al aprendizaje o a los programas de formación en el trabajo, que contribuyen a incrementar el stock de capital humano de una persona.

La discriminación económica se puede definir operacionalmente como la diferencia en los salarios previstos para los grupos de estudio, cuando la previsión se realiza manteniendo constante distintos determinantes de los salarios relacionados con la productividad. Es decir: existe discriminación cuando para dos individuos con la misma productividad, éstos tienen salarios distintos²⁴. No obstante, se suele dar cuatro tipos generales de discriminación económica:

- Discriminación salarial: concurre cuando a igual productividad, la persona con discapacidad recibe un salario menor.
- Discriminación en el empleo: tendrá lugar cuando sobre las personas con discapacidad incida en mayor medida el desempleo.

²³ Entiéndase por grupos diferenciados aquellos que son susceptibles de ser tratados de manera desigual por concurrir alguna característica, tales como mujeres, inmigrantes, personas con discapacidad, jóvenes, etnias, etc. Véase, por ejemplo, García, 2004, 22-28.

²⁴ En las personas con discapacidad pueden acaecer capacidades diferentes para realizar las mismas tareas, pudiendo ser estas diferencias tanto positivas como negativas de productividad en esa tarea, pero no significaría que en el conjunto de las tareas de un puesto las diferencias de productividad fueran sensibles. Por todo ello, en ocasiones será conveniente hablar de desigualdad, en lugar de discriminación en sentido estricto (Cazallas, 2005).

- Discriminación ocupacional: sucede cuando las personas con discapacidad se ven concentradas/segregadas en relación con determinadas ocupaciones.
- Discriminación en la adquisición de capital humano: acaecerá cuando las personas con discapacidad tengan más limitadas las oportunidades de recibir formación o de conseguir una experiencia que incremente su productividad.

Los tres primeros tipos se llaman discriminaciones postmercado, corrientes o directas, mientras que el último tipo es premercado o indirecta. Así pues, para el colectivo de personas con discapacidad van a ser más relevantes las discriminaciones en el empleo y en la adquisición de capital humano, ya que se observa unas mayores tasas de paro e inactividad que podrían ser explicadas por procedimientos desiguales en el acceso a los mismos. Dichos procedimientos discriminatorios se han explicado mediante dos modelos teóricos diferentes, el del gusto por la discriminación y el de la discriminación estadística.

2.2.1.- El modelo del gusto por la discriminación

Becker concibe su modelo²⁵ como una preferencia por la que el discriminador está dispuesto a pagar. Becker sostiene que la sociedad está dispuesta a satisfacer un gusto por la discriminación, renunciando a la eficiencia y asumiendo un coste de oportunidad por ejercer sus prejuicios. Se trata de una teoría general, ya que se puede aplicar a los trabajadores, consumidores o empleadores, que discriminan a determinados colectivos únicamente por satisfacer un gusto o preferencia por la discriminación.

Según este planteamiento, algunos empresarios o trabajadores van a obtener una cierta utilidad o satisfacción personal al ejercer la discriminación, ya que desean mantenerse física y socialmente alejados de determinados colectivos, ya sean mujeres, inmigrantes, personas con discapacidad, etc. Por consiguiente, no van a favorecer la contratación de personas pertenecientes a estos grupos.

Ahora bien, si las personas de estos colectivos son igualmente productivas, un empleador que no discrimine contratará indistintamente a cualquier trabajador, con independencia del grupo social al que pertenezca, por considerarlos sustitutivos

²⁵ Becker concibió su modelo utilizando una analogía de la teoría del comercio internacional, donde un país puede maximizar su producción participando en el intercambio de bienes y productos con otros países, a partir del principio de la ventaja comparativa.

perfectos; mientras que un empleador que quiera satisfacer un gusto por la discriminación asumirá un coste subjetivo o psíquico, al que Becker denomina coeficiente de discriminación, y que podría ser valorado monetariamente, representando dicha valoración por D .

Es decir, si consideramos: w_x , salario unitario o coste con el que el empresario discriminador remunera a un trabajador X perteneciente al grupo no discriminado; y $w_y + D$, salario o coste que le supone la contratación de un trabajador Y perteneciente al grupo sobre el que tiene prejuicios; entonces, tal demandante de empleo sólo contratará a trabajadores susceptibles de sufrir discriminación o prejuicios por parte del empresario si:

$$w_y + D < w_x, \quad [2.5]$$

o lo que es lo mismo, el precio máximo que está dispuesto a pagar por un trabajador del grupo discriminado será:

$$w_y = w_x - D. \quad [2.6]$$

Todo esto implica que aquellos empleadores que consideren ambos grupos iguales tendrán un coeficiente D igual a cero, por lo que considerarán ambos tipos de trabajadores sustitutivos perfectos. Por el contrario, aquellos empresarios cuyos prejuicios o desutilidad sean extremos, tendrá un coeficiente de discriminación igual a infinito, por lo que nunca contratarían a personas pertenecientes al grupo minoritario o susceptible de discriminación.

Este modelo implica que los empresarios estarían incurriendo en mayores costes por ejercer la discriminación, con lo que un empresario que no discrimine será más competitivo y, por consiguiente, a largo plazo, las fuerzas competitivas del mercado tenderán a reducir la persistencia de la discriminación del colectivo susceptible. Asimismo, cambios en las actitudes sociales o la aprobación de medidas de política social podrían reducir dicho coeficiente de discriminación.

2.2.2.- La discriminación estadística

El segundo modelo teórico de la discriminación entre grupos, desarrollado a continuación, es la teoría de la discriminación estadística.

Según Phelps (1972), se dice que existe discriminación estadística siempre que se juzga a una persona en función de las características medias del grupo o grupos al que pertenece y no en función de sus propias características personales. Los juicios son correctos, reales u objetivos, en el sentido de que el grupo tiene, de hecho, las características que se le atribuyen, pero son incorrectos con respecto a muchos individuos pertenecientes al grupo (Phelps, 1972, 659-661).

En el mercado de trabajo, la discriminación estadística funcionaría de la siguiente manera: Los empresarios o empleadores (demandantes de trabajo) van a requerir cubrir una serie de vacantes en sus empresas o centros laborales con trabajadores (oferentes de trabajo), los cuales van a desear que sean los más productivos que existan en el mercado. Para ello, los departamentos de recursos humanos recogerán una serie de datos como puedan ser la edad, nivel y tipo de estudios, experiencia profesional previa, etc., y complementarán los datos recabados con cuestionarios psicotécnicos y entrevistas personales. Todos estos datos serán utilizados como indicadores del grado de rendimiento del trabajador, pero se deben realizar dos consideraciones interrelacionadas relativas al proceso de selección de trabajadores.

En primer lugar: el coste de la información. Toda recogida de datos conlleva unos costes; además, pueden surgir sesgos en la información, por lo que sólo se van a recoger algunos datos limitados de cada solicitante.

En segundo lugar, los datos recabados, la puntuación de los cuestionarios y la información de la entrevista no van a asegurar al empresario predecir cual de los solicitantes es el más productivo.

Como consecuencia de estas consideraciones, los empresarios o empleadores utilizarán elementos basados en atributos o características de la persona para la elección de trabajadores, como pueda ser el sexo, la raza o si la persona candidata al puesto de trabajo presenta alguna deficiencia o discapacidad²⁶.

²⁶ Desde las teorías marxistas, dichos atributos o características, Goffman (1983) los denomina “formas de autorepresentación” pudiendo garantizar una transmisión de directrices relativamente poco

Al considerarse un atributo o característica del trabajador como factor determinante o variable explicativa de la producción del individuo, cuya imputación a elementos objetivos no es fácilmente discernible, el empresario estaría discriminando estadísticamente.

Llegados a este punto, procede realizar tres consideraciones adicionales acerca de la discriminación estadística y de quienes la practican.

Los empleadores, al discriminar estadísticamente, no resultan perjudicados, ya que minimizan los costes de contratación, al reducir los costes de información, siendo éste un medio barato de selección de oferentes, al considerar únicamente las características percibidas de un grupo determinado.

La conducta del empresario no puede ser considerada como maliciosa o errónea; incluso puede resultar ser racional y rentable. Pero también puede que esté discriminando a trabajadores que se alejan de la media del grupo, con lo que estaría incurriendo en un coste de oportunidad.

Por último, la discriminación estadística puede persistir a lo largo del tiempo, ya que quienes la practican son los beneficiarios materiales de la misma, siendo ésta la principal diferencia con el modelo del gusto por la discriminación de Becker.

No obstante, puede ocurrir que con el trascurso del tiempo las características medias de los dos grupos considerados se aproximen, como consecuencia de factores exógenos, por lo que la aplicación de la discriminación estadística resultaría más costosa para los empleadores, ya que al contratar únicamente a personas del grupo no susceptible de discriminación estarían incurriendo en un coste de oportunidad, al descartar de antemano en la selección a personas que ofrecen una productividad igual o superior a la media; por lo tanto, las empresas estarían rechazando a los trabajadores más productivos.

2.3. Los obstáculos de la demanda: una síntesis

Tomando como referencia el análisis efectuado, se obtienen algunas consideraciones de interés para el conocimiento de los obstáculos planteados desde el lado de la demanda, los cuales dificultan la integración de las personas con discapacidad

distorsionadas hacia abajo y de información hacia arriba dentro de la escala jerárquica de la empresa (Véase también Edwards (1979)).

en el mercado laboral, en unas condiciones similares a las del resto de la población. Tal conocimiento, evidentemente, nos debe suministrar elementos de juicio para el diseño y aplicación de políticas pertinentes.

En general, los demandantes de empleo se encuentran poco motivados para contratar personas con discapacidad, como consecuencia, de una parte, de las expectativas acerca de los rendimientos laborales de tal segmento de población, como consecuencia de sus dificultades de adaptación a las tecnologías existentes, restricciones temporales, menor capital humano; etc. Tales rendimientos podrían verse compensados con unos menores salarios, lo cual no siempre es permitido por las normas jurídicas existentes; pero tampoco resulta siempre factible de acuerdo con las exigencias salariales de la propia población afectada (recuérdese lo señalado a propósito del salario de reserva). El problema se agrava si tenemos en cuenta los métodos de selección de personal muchas veces aplicados, de acuerdo con los cuales, con el fin de abaratar los costes de información, se juzga a una persona en función de las características medias atribuidas al grupo al que pertenece (personas con discapacidad) y no en función de sus propias cualidades personales; lo que se conoce como discriminación estadística. Pero también ocurre que la percepción de la realidad se encuentra distorsionada a causa de los prejuicios y actitudes existentes en nuestra sociedad, las denominadas barreras psicosociales, que llevan a minusvalorar la capacidad productiva de este segmento de la población, su rendimiento y posibilidades de integración, o simplemente se penaliza su mera inserción en un puesto de trabajo por el simple hecho de la discapacidad sufrida, introduciendo una discriminación con respecto a otros grupos de personas. La combinación de todo ello configura una demanda laboral bastante rígida y poco proclive a incrementar sensiblemente el volumen de personas con discapacidad susceptibles de ser contratadas.

Frente a ello, la existencia de una oferta laboral de personas sin discapacidad más elástica que la correspondiente a las personas con discapacidad, con unas posibilidades de sustitución entre ambos colectivos de carácter asimétrico (es fácil sustituir a una persona con discapacidad por otra sin discapacidad; pero no del mismo modo en sentido contrario), termina por presentar un marco poco favorable para la contratación de personas con discapacidad, para la permanencia en el empleo de las mismas o para contratarlas en condiciones similares que al resto de la población.

Ahora bien, con independencia de las propuestas teóricas señaladas, existen muchos otros aspectos que conviene tener en cuenta para un tratamiento más comprensivo del problema. De algunos de estos aspectos nos ocupamos a continuación.

- Desconocimiento de las habilidades de las personas con discapacidad. Con independencia de los prejuicios, los lugares comunes, etc., existentes al respecto, los empresarios, por norma general, desconocen realmente las capacidades y habilidades laborales del colectivo. Si bien es cierto que la discapacidad limita el ejercicio de determinadas actividades productivas, para el desempeño de otras no supone un menoscabo de la productividad; o bien, con una adecuación del puesto de trabajo la persona con discapacidad va a poder trabajar en igualdad de condiciones que una persona no discapacitada (Villagómez y Morales, 2001). Ante este desconocimiento, los empresarios actúan con prejuicios, tal y como se ha expuesto más arriba, o tienden a generalizar sobre el colectivo características particulares de determinados individuos. No obstante, en ocasiones, aun difundiendo las posibilidades productivas del colectivo de discapacitados y las experiencias existentes acerca de su desempeño, hay que pensar en la fortaleza de las barreras mentales existentes aludidas más arriba, dada la persistencia de la situación a pesar de los esfuerzos que se realizan en el sentido indicado.
- Transparencia del mercado. En ocasiones, y aun cuando los empleadores estén interesados en contratar, por encima de dichas barreras, pueden tropezar con el desconocimiento y la falta de información sobre la existencia, condiciones y características de la oferta de trabajadores con discapacidad. Es un tipo de argumentación planteado frecuentemente por los empleadores.
- Perfil demandado. Aun cuando este problema está compartido con el conjunto de la fuerza laboral, la demanda puede retraerse si no encuentra una oferta acorde con el perfil requerido para el empleo. Con independencia de los prejuicios o la riqueza de la información existente, las capacidades específicas de las personas afectadas, su menor preparación, las dificultades de movilidad, etc., pueden implicar la aparición de restricciones por parte de la demanda, en la medida en que no se encuentre entre las personas con discapacidad características acorde con el perfil requerido por el empleador.

- Costes de adaptación de los puestos de trabajo. En ocasiones, los empleadores pueden ser reacios a la contratación de mano de obra con discapacidad por el temor a afrontar costes adicionales vinculados con las condiciones de accesibilidad del centro de trabajo, la comunicación dentro de la empresa, la adaptación del puesto y de los medios a emplear por el trabajador, etc.
- Influencia de las preferencias y reacciones de consumidores y usuarios. Los empresarios pueden verse influenciados por las eventuales reacciones de consumidores y usuarios ante la atención prestada por personas con discapacidad, las cuales pueden ser reales o sólo supuestas por los empleadores, condicionados por sus propias actitudes ante la discapacidad.
- Impacto de las políticas públicas. En la medida en que existen políticas públicas favorables a la contratación de personas con discapacidad²⁷, cabe presumir un aumento de esta demanda laboral específica; sin embargo, el hecho de que muchas empresas no cumplan con tal legislación, por ejemplo, la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, hace pensar en la solidez de las barreras mentales existentes, difíciles de superar. Pero, además, habría que valorar si la existencia de un mercado protegido supone una depreciación en términos de las expectativas de los demandantes acerca de la capacidad productiva de este segmento de la población, que podrían incidir no sólo en una desviación de la demanda, sino, igualmente, en un empleo ineficiente de la mano de obra contratada, cuya rentabilidad se considera cubierta con la subvención recibida, o con la imagen favorable de la empresa en el ámbito de la responsabilidad social corporativa. En todo caso, resultaría de interés investigar el impacto de tales políticas en términos de asignación eficiente de recursos, comportamiento de la productividad, permanencia del puesto de trabajo, e incluso, de supervivencia de las empresas creadas con las expectativas de las ayudas existentes y el modo en que la mismas se aplican, etc.

²⁷ La normativa vigente establece bonificaciones en la Seguridad Social o subvenciones a la contratación de personas con discapacidad, lo que puede incentivar a la contratación, ya que va a resultar menos costoso o lo que es lo mismo el salario neto a pagar por el empleador va a ser menor que si contratase a una personas sin discapacidad. Por otra parte, existe la obligación legal de que la plantilla tenga al menos un 2% de personas con discapacidad, para empresas con más de 50 trabajadores, lo que supone que para el cumplimiento de esta cuota legal, los empleadores acudirán al mercado laboral de personas con discapacidad con la finalidad de evitar la sanción administrativa.

- Importancia y problemática del autoempleo y de la iniciativa empresarial de las personas con discapacidad. Un tema de especial trascendencia, no suficientemente tomado en consideración²⁸, que debería investigarse específicamente tanto para conocer mejor la problemática planteada como la idoneidad de las políticas aplicadas al respecto, con el fin de dilucidar si las mismas están realmente apoyando estrategias competitivas o sólo favoreciendo experiencias no rentables que sólo funcionan en la medida en que están apoyadas financiera y fiscalmente por el sector público.
- Incidencia del comportamiento macroeconómico. Si bien, en principio, cabe pensar que nos encontramos ante un problema microeconómico, es obvia la necesidad de tener en cuenta el impacto de los comportamientos agregados de la economía sobre los diferentes componentes del empleo total (entre los que debería tomarse en consideración, sin duda, el correspondiente a las personas con discapacidad). Por norma general, aunque las tasas de paro son más elevadas entre el colectivo de personas con discapacidad, en valores absolutos van a localizarse más parados sin discapacidad. Un aumento del nivel de desempleo, en este sentido, limitará, por una razón puramente cuantitativa, las posibilidades de las personas con discapacidad; máxime si tenemos en cuenta que los empresarios, al disponer de ambas ofertas laborales, con independencia de que tengan la misma cualificación, van a preferir contratar a trabajadores sin discapacidad, por cualquiera de las razones apuntadas más arriba. Obviamente, en la medida en que el funcionamiento económico favorezca la creación de empleo, las necesidades de mano de obra llegarán a todos los miembros de la sociedad, repercutiendo finalmente sobre las personas con discapacidad. Un aspecto adicional, desde la perspectiva aquí apuntada, sería tomar en consideración la eventual incidencia sobre las variables explicativas de la demanda agregada del empleo y/o de las transferencias recibidas por la población con discapacidad.

²⁸ Véase García (2006) como ejemplo de un estudio de casos cualitativos.

3.- El mercado de trabajo

3.1.- El mercado de trabajo según la teoría neoclásica

En el mercado de trabajo es donde se va a cruzar la oferta de trabajo (derivada de las decisiones de los trabajadores) y la demanda de trabajo (reflejo de la conducta de los empresarios). Suponiendo que dicho mercado es perfectamente competitivo, se va a caracterizar por los siguientes elementos:

- Un gran número de empresas que compiten entre si por contratar un mismo tipo de trabajo para cubrir puestos de trabajo idénticos.
- Numerosas personas con una misma cualificación que ofrecen independientemente sus servicios de trabajo.
- Una conducta *salario-aceptante* por parte de la oferta y demanda de trabajo.
- Una movilidad perfecta y sin coste.
- Información simétrica.

Evidentemente, al igual que cualquier otro mercado de bienes o servicios, el punto de equilibrio será aquel donde se corten las curvas de oferta y demanda, correspondiéndose en este caso el punto de equilibrio con el salario en el que se contrata una determinada cantidad de trabajo. Si por cualquier razón, los salarios están por encima del de equilibrio generarían excesos de oferta y retraimientos de la demanda, existiendo por consiguiente paro laboral. Asimismo, hay que señalar que el salario de equilibrio dependerá de la interacción de oferta y demanda, cuyos determinantes han sido enumerados en apartados anteriores.

Se debe hacer una mención a la eficiencia de la asignación del trabajo, que se producirá cuando los trabajadores se dedican a los fines a los que conceden mayor valor; es decir: cuando la sociedad consigue el máximo de producción interior posible con una cantidad de trabajo limitada. O dicho de otra forma, cuando el valor de producción marginal es el mismo en todos los empleos posibles.

Por último, en el mercado de trabajo se pueden dar situaciones de competencia imperfecta, ya sea por restricciones en la demanda, derivadas de situaciones de monopolio o monopsonio; ya sean por restricciones en la oferta de trabajo, ocasionadas

por la actuación de los sindicatos. No obstante, no se entran a analizar, ya que en el mercado de trabajo de personas con discapacidad dichas situaciones no son concurrentes, ya que sus participantes optan a la globalidad del mercado, con múltiples empresas y con numerosos oferentes, supuestos hechos en la descripción de un mercado de trabajo perfectamente competitivo.

No obstante, existen otros factores que pueden introducir elementos distorsionadores sobre el mercado, como puedan ser la heterogeneidad de puestos de trabajo, de los empresarios o de los trabajadores, entre otras, que pueden inducir especialmente a que existan diferencias salariales entre grupos de personas.

En las premisas del mercado de trabajo se ha supuesto que la información es perfecta. Es evidente que la información va a ser asimétrica y costosa de obtener; por tanto, ante la heterogeneidad de los trabajadores, los empresarios van a acudir al mercado laboral buscando los trabajadores más idóneos, procurando incurrir en los menores costes posibles, como hemos señalado al estudiar la demanda, lo cual perjudica a las personas con discapacidad, como ya hemos analizado. Por su parte, los trabajadores realizarán sus búsquedas de empleo a través de los diferentes recursos existentes. De todo esto se deduce que habrá unos costes directos y unos costes de oportunidad de tiempo.

En la medida en que la obtención de información sea más dificultosa para las personas con discapacidad; o que las variaciones de la demanda afectan a los diferentes segmentos laborales, penalizando a las personas con discapacidad por cualquiera de los motivos apuntados más arriba, resulta obvia la situación diferenciada en que se encontrarán éstas dentro del espectro social.

3.2.- El mercado de trabajo según la teoría institucionalista

Conviene advertir que en la medida en que estamos hablando de personas con discapacidad, regulación normativa sobre el empleo de personas con discapacidad, protección social, discriminación, etc., estamos introduciendo la consideración de aspectos que desbordan el análisis económico convencional, ya que se están implicando apreciaciones que tienen que ver con el funcionamiento social global, y con las instituciones sociales (en sentido técnico) existentes. No pueden extrañar, por tanto, los

intentos realizados desde las teorías institucionalistas para mejorar la comprensión de los mercados laborales²⁹. Estas teorías se solapan y se basan unas en otras, compartiendo la premisa de que los factores institucionales, tales como los sindicatos, las costumbres, los hábitos, los procedimientos administrativos, etc., influyen en las fuerzas económicas y en la determinación de la actividad, el empleo, los salarios y las inversiones en capital humano. Conviene advertir que la teoría institucionalista de los mercados de trabajo se desarrolló tras la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos, en un momento en que los sindicatos estaban creciendo rápidamente y se empezaba a difundir la negociación colectiva. La crítica institucionalista fue un intento de ofrecer un modelo alternativo para comprender la determinación de los salarios. En la medida en que la misma depende de las negociaciones entre sindicatos y empresas, con objetivos diferentes, e intereses vinculados a sus propios asociados, podrían encontrarse interesantes consecuencias para entender la situación de las personas con discapacidad, en la medida en que al no participar en el mercado laboral, encuentran pocas oportunidades para que sus preferencias sean tenidas en cuenta.

No obstante, podrían ofrecernos mayores posibilidades, para el análisis que nos ocupa, las teorías, respectivamente, de los mercados internos de trabajo y de los mercados duales y segmentados.

3.2.1.- Teoría de los mercados internos de trabajo

En una interpretación estricta de la teoría neoclásica, se está considerando un mercado de subastas, donde los trabajadores compiten de forma abierta y continua por los puestos de trabajo, suponiendo que las empresas, en cuanto instituciones, no plantean obstáculos o barreras a las fuerzas competitivas del mercado. Asimismo, suponen la existencia de homogeneidad tanto de puestos de trabajo como de oferentes de fuerza laboral, habiendo libertad de movimientos para cambiar de una empresa a otra. Las teorías institucionalistas critican este planteamiento indicando que no es el reflejo real del mercado laboral.

²⁹ Para un enfoque general de los planteamientos económicos de las teorías institucionalistas, véase, entre otros: Eggertsson (1995), Gandlgruber (2003), North (1993) y Rutherford (2003).

El concepto institucionalista de mercado interno de trabajo (Doeringer y Piore, 1985) consiste en una unidad administrativa, como una planta industrial, en la que la fijación del precio del trabajo y su asignación se rigen por un conjunto de reglas y procedimientos administrativos, donde los trabajadores mantienen relaciones estables con sus empresas y donde muchos puestos de trabajo de muchas empresas, en lugar de cubrirse por medio de la búsqueda de candidatos externos, mediante los procedimientos neoclásicos de oferta y demanda de trabajo, se cubren por promoción interna, desarrollándose a menudo a través de procesos institucionalizados.

Dentro de muchas empresas se encuentran jerarquías de puestos de trabajo, con un mayor o menor grado de complejidad, que giran alrededor de un tipo de trabajo, función o instrumento. Cada jerarquía contiene una progresión o sucesión de puestos de trabajo llamada cadena de movilidad o escala de puestos, accediendo los nuevos trabajadores a los puestos más básicos y de menor cualificación, a los que se denomina puerto de entrada, siendo la conexión lógica con el mercado externo de subastas de la teoría neoclásica.

Las normas que regulan la asignación y el precio interno del trabajo establecen determinados derechos y privilegios a la población ocupada interna que no tiene la población laboral del mercado externo de trabajo. En este último, las decisiones de precio, asignación y formación son controladas directamente por variables económicas, a diferencia de lo que ocurre en el mercado interno, donde son los procedimientos administrativos, las costumbres y la tradición, las que regulan los puestos de trabajo, los salarios, las asignaciones de tiempo, etc.

Las razones que justifican la existencia de los mercados internos de trabajo para las empresas son las siguientes³⁰:

- Los altos costes de reclutamiento y formación de nuevos trabajadores, que pueden ser minimizados mediante la reducción de la rotación.
- La reducción de la rotación incrementa el rendimiento de la empresa por sus inversiones en formación específica.
- La cantidad de formación es menor si se asciende a un trabajador interno, que si se acude al mercado externo.

³⁰ Para un análisis de los beneficios que reportan los mercados internos de trabajo, tanto para empresas como para trabajadores, véase Doeringer (1986).

- Es mayor la información sobre el trabajador interno que sobre el trabajador del mercado externo.
- La existencia de una escala interna produce incentivos para ser disciplinados y productivos.

Asimismo, existen otra serie de ventajas para los trabajadores, según la teoría de los mercados internos:

- Mayor seguridad en el empleo.
- Mayores oportunidades de adquisición de formación específica.
- No necesitan abandonar la empresa para obtener un empleo mejor.
- Protección frente a la competencia externa.
- Condiciones laborales más estables por la protección de la regulación interna.

En otro orden de cosas, en los mercados internos las reglas indican que el trabajador que tiene derecho a ascender es aquel que reúne más experiencia o antigüedad, no siendo necesario que sea el que esté más capacitado; mientras que para los despidos se aplica la antigüedad inversa, es decir: los individuos con menor experiencia. Por otro lado y para la estructura salarial, también va a seguir un patrón establecido basado en la costumbre o tradición, asignándose los salarios a los puestos y no a los individuos.

Cabe ahora realizarse la pregunta sobre la eficiencia de los mercados internos de trabajo. Según la teoría neoclásica, la competencia es la que lleva a la eficiencia, ya que de lo contrario serían expulsados del mercado. Sin embargo, como diferencia, en los mercados internos, a excepción de los puertos de entrada, los trabajadores están protegidos de la competencia. Según la corriente ortodoxa, los recursos no serían asignados eficientemente, ya que se asignan por la antigüedad y no por la productividad del individuo; pero los teóricos de los mercados internos refutan dichos argumentos basándose principalmente en que la existencia de los mercados internos y sus estructuras salariales persisten porque asignan eficientemente, siendo sus fortalezas las enunciadas con anterioridad.

Los mercados internos reducen la rotación y, consecuentemente, los costes de formación, reclutamiento, selección y contratación. Además, teniendo en cuenta, que la información es mayor en la escala de puestos, es más probable que la selección interna sea mejor que la externa, al ser esta última más costosa de obtener (información

asimétrica). Asimismo, no sólo será ascendido aquel individuo más antiguo, sino que debe tener la capacidad y rendimiento requerido para el mismo puesto de trabajo.

Por último, las estructuras salariales internas pueden servir de incentivo para incrementar el rendimiento del trabajo. Los trabajadores más antiguos pueden percibir salarios por encima de su ingreso marginal, mientras que los más jóvenes los reciben por debajo de su ingreso marginal, lo que servirá para introducir incentivos para la permanencia del trabajador con menor experiencia, no suponiendo, en media, un coste salarial superior para la empresa.

Adviértase, en relación con el empleo de las personas con discapacidad, que tal estado de cosas tiende a perpetuar la selección inicial de trabajadores realizada por la empresa. Así, en la medida en que se hubiera producido algún tipo de asimetría o discriminación en la contratación inicial con respecto a las personas con discapacidad, la misma tenderá a perpetuarse de manera indefinida. Las posibles alteraciones que pudieran introducirse a través de los puertos de entrada estarían condicionando la menor retribución y más baja calidad de las nuevas incorporaciones y, por tanto, manteniendo, al menos a corto plazo, la situación de desigualdad.

3.2.2.- Teoría dual del mercado

De acuerdo con esta teoría, pueden identificarse en la realidad dos mercados de trabajo (uno primario y otro secundario) que coexisten al mismo tiempo, con características diferenciadas. La hipótesis básica (Piore, 1975) consiste en que el mercado primario ofrece puestos de trabajo con salarios relativamente elevados, buenas condiciones laborales, posibilidades de ascensos, procedimientos establecidos en la administración de las normas laborales, estabilidad en el empleo, uso de tecnología avanzada y posibilidad de existencia de un sindicato fuerte. En cambio, los puestos del secundario se caracterizan por estar peor remunerados, mantener condiciones de trabajo más desfavorables, no disponibilidad de ascensos laborales, inestabilidad en el empleo, elevada rotación entre los trabajadores y una tecnología de producción obsoleta y trabajo-intensiva.

Dentro de esta dualidad, en el mercado primario se encontrarían los trabajadores mejor cualificados, no estigmatizados ni discriminados socialmente, y mejor valorados

desde el punto de vista laboral. En el terreno que nos ocupa, sería el mercado que absorbería a las personas sin discapacidad, al tener éstas una mayor cualificación, prefiriendo los empresarios contratantes a este segmento, desplazando al mercado secundario a las personas con discapacidad, las cuales poseen, a priori, una menor acumulación de capital humano.

Por consiguiente, las personas con discapacidad estarían siendo dirigidas a trabajar en el mercado secundario, aceptando empleos malos y teniendo dificultades para la movilidad entre ambos mercados. Asimismo, mientras que el progreso económico y tecnológico se traduce en unos crecientes niveles medios de cualificaciones en los puestos de trabajo del primario, el mercado secundario continúa caracterizándose por tener puestos de trabajo menos cualificados que no requieren conocimientos. A medida que pasa el tiempo, estaría resultando cada vez más complejo para el colectivo de discapacitados acortar la creciente diferencia de cualificaciones que existen entre los mercados primario y secundario, manteniéndose, en consecuencia, la segregación ocupacional (Cazallas, 2007).

Ahora bien, tal situación dual se origina como consecuencia de algunas causas, entre las que pueden señalarse:

Los empresarios tienen un incentivo para considerar a los trabajadores como capital cuando han invertido en la formación del trabajador, convirtiéndose en un factor cuasi fijo de producción. Este argumento ha sido desarrollado por la teoría del capital humano e implica que la dualidad surge en la economía capitalista porque dicha dualidad es eficiente.

Ciertos grupos ejercen una presión sobre los empleadores para asegurar sus puestos. En este caso se tiende a relacionar la dualidad con la organización y actividades sindicales que imponen directamente restricciones al empleador, a través de la actividad colectiva en el lugar de trabajo o a través del proceso legislativo y político.

La dualidad se considera como el resultado del contrato nacional de empleo entre los trabajadores y sus empleadores, en el que estos últimos acuerdan estabilizar la variabilidad de los salarios y del empleo a cambio de ciertas concesiones en el nivel de salarios.

La dualidad se debe a los esfuerzos realizados por los empleadores para dividir lo que de otra forma sería una clase trabajadora unida e impedir así la revolución.

La teoría del mercado dual supone que el empleo secundario se rige por la competencia perfecta, siendo desempeñados los empleos mal remunerados e inestables por personas con discapacidad, que tienen escasa cualificación educativa y formativa y baja productividad. Asimismo, las personas con discapacidad tienen un compromiso con el mercado laboral bajo, siendo las características del mercado secundario menos perturbadoras que en el caso de los asalariados primarios. Se atribuye a las personas con discapacidad características tales como la menor cualificación, la menor flexibilidad, la mayor disponibilidad a aceptar salarios más bajos, el mayor absentismo y el menor interés en la promoción, que les hace constituirse en un grupo social idóneo para derivar al sector secundario del mercado de trabajo.

Estos resultados sugieren que la teoría de la segmentación debería tener en cuenta, por un lado, de qué modo la fuerza de trabajo organizada contribuye a crear y estructurar el empleo primario, y, por otro, cómo la existencia de grupos desfavorecidos contribuye a crear y “legitimar” el empleo en el sector secundario. Desde la perspectiva de las personas con discapacidad se aprecian condiciones que están relacionadas con las características diferenciales, reales o percibidas, de los trabajadores, o bien con las circunstancias que determinan la disponibilidad de cada individuo para el desempeño de una actividad laboral, sin que se consideren totalmente determinadas por la acumulación de capital humano o la diferenciación de grupos sociales.

3.3.- Nuevos enfoques microeconómicos no competitivos

En los últimos años han surgido diversos modelos que tratan de explicar la rigidez salarial. Aunque ninguno de estos modelos resulta satisfactorio para explicar la situación laboral del mercado de trabajo de personas con discapacidad, pueden ofrecer elementos de interés para explicar parcialmente la controversia existente entre la teoría neoclásica, con el concepto de salario de reserva, y la teoría institucionalista de un mercado dual o segmentado entre personas con y sin discapacidad, ubicándose estas últimas en el mercado secundario, entre otras razones por su mayor disponibilidad para aceptar menores salarios.

Puesto que el paradigma neoclásico está presente en alguna de estas teorías, puede resultar interesante clasificarlos bajo la denominación de modelos del mercado de trabajo no competitivos, siguiendo a Adnett (1996).

En el enfoque competitivo, ya analizado en epígrafes anteriores, el énfasis recae sobre la respuesta del mercado de trabajo ante las fuerzas presentes en el mismo. A pesar de reconocer que el supuesto de funcionamiento del mercado de trabajo como una subasta puede ser una simplificación, siendo la realidad más compleja, en cuanto a los resultados más básicos, los salarios se desplazan hacia los niveles de equilibrio y logran ajustes que deberían vaciar el mercado de trabajo, tanto de personas sin discapacidad como de personas con discapacidad, siempre bajo el supuesto de homogeneidad de la oferta laboral.

Aunque hay cierta rigidez en los niveles salariales absolutos y relativos a corto plazo, para el objetivo de las políticas laborales se puede permitir que se entienda como mercados de precios flexibles.

Así pues, los movimientos a largo plazo que tienden a igualar las diferencias salariales implican que cualquier diferencial persistente, tras el ajuste de los aspectos no pecuniarios del empleo, deberían ser imputadas a las diferencias en productividad existentes entre ambos colectivos y a desiguales inversiones en educación, formación y experiencia, como se ha visto en la teoría del capital humano, aunque también podría existir un componente de la demanda del factor trabajo a través de las teorías de la discriminación.

Los enfoques de los mercados no competitivos, emergentes a partir de la Segunda Guerra Mundial como visión crítica y alternativa a la teoría predominante, no comparten la idea del funcionamiento competitivo del mercado, basándose principalmente en la evidencia empírica del incumplimiento de dichas hipótesis de los mercados competitivos (Simón Pérez, 1998).

En estos modelos se presta una mayor atención a las normas y costumbres del mercado de trabajo. Las decisiones se toman de manera colectiva, antes que de manera individual, de modo que es la cohesión social, más que la eficiencia, lo que subyace al desarrollo de la rigidez de los salarios relativos.

Se pone un énfasis mucho mayor en los determinantes de la demanda de trabajo y su influencia en la determinación salarial que en los factores de oferta, siendo los

empresarios normalmente los que toman las decisiones dominantes en los procesos de contratación.

Los primeros enfoques no competitivos son los anteriormente recogidos de la escuela institucionalista; sin embargo, entre los nuevos modelos no competitivos destacan dos grandes grupos, si cabe, con más fuerza teórica que los primeros: las teorías de los contratos implícitos y de los salarios de eficiencia³¹.

3.3.1.- Teoría de los contratos implícitos

Una de las posibles explicaciones de la situación laboral atípica entre las personas con discapacidad podría derivarse de la existencia de una vinculación entre empleadores y empleados que no se corresponden con los postulados básicos del mercado neoclásico, sino que es más bien una relación salarial específica (Azariadis 1975 y Boyer 1992).

Con esta teoría se estaría poniendo de manifiesto que la relación de trabajo va más allá de la mera prestación de servicios de acuerdo con las reglas convencionales de dicho mercado, existiendo una vinculación duradera entre la empresa y los asalariados, permitiendo un salario que no sigue las evoluciones de la coyuntura económica, por lo que no se ajusta en cada momento atendiendo a la productividad marginal, sino que será a largo plazo cuando esto suceda (Ruesga et al., 2002). No obstante, se mantiene una idea neoclásica de desempleo, pues en realidad se está considerando que los salarios son superiores a los de equilibrio, de ahí la existencia de paro (Boyer, 1992).

Según estas premisas, la teoría de los contratos implícitos (Azariadis, 1975) introduce dos explicaciones a la rigidez salarial a la baja. Por un lado, se considera que los asalariados tienen una aversión al riesgo mayor que la de los empresarios, lo que les hace plantear el salario como un seguro ante las situaciones adversas, a costa de mantenerlo (o no aumentar las pretensiones) en las épocas boyantes. Por otro lado, los empresarios manifiestan interés por mantener en su puesto a los trabajadores que han adquirido un know how, una cualificación, que resultaría costosa para nuevos empleados.

³¹ Véase, entre otros, Drago y Perlman (1992).

De acuerdo con la primera explicación, las personas con discapacidad asalariadas, preferirían conservar su empleo, aunque no esté acorde con su educación, experiencia o cualificación, antes de iniciar la búsqueda de otro; consecuentemente, se podrían estar limitando a moverse en un mercado secundario en línea con la dualidad institucionalista. En cuanto a aquellas personas con discapacidad desempleadas o inactivas que perciben prestaciones económicas, dicha aversión al riesgo es la que les podría llevar a permanecer al margen del mercado de trabajo.

Con respecto a la segunda explicación, los empresarios confiarían, a priori, más en personas sin discapacidad, susceptibles de menores ausencias en el puesto de trabajo o que requieren periodos de formación y adquisición de cualificación más reducidos.

3.3.2.- Teorías de los salarios de eficiencia

Este tipo de teorías se podrían considerar como derivaciones macroeconómicas neokeynesianas, pues introducen modificaciones en el comportamiento teórico competitivo del mercado de trabajo con el objeto de explicar el comportamiento real, caracterizado por la existencia de diferencias salariales, la rigidez de los salarios a la baja o el desempleo involuntario en situaciones de equilibrio (Simón Pérez, 1998).

La hipótesis de partida de las teorías de los salarios de eficiencia (Solow, 1979; Yellen, 1984; Akerlof, 1984; y Stiglitz, 1987) invierte la causalidad clásica de la relación entre salario y productividad: no es la productividad del trabajador la que determina el salario que el empresario está dispuesto a pagar, sino que la productividad del trabajo depende del salario real que pagan las empresas, en la medida en que suponen un incentivo para los trabajadores, ayudan a fijar a estos en la empresa, etc. En estas circunstancias, la rigidez del salario real no es fruto únicamente de las presiones de los trabajadores, sino resultado de la conducta optimizadora del empresario (ver Caraballo, 1996).

La aportación principal de este enfoque consiste en que a las empresas les puede resultar beneficioso remunerar a sus trabajadores mediante salarios por encima de los salarios que vacían los mercados. Es decir, se pagan salarios por encima de los competitivos para retener a los trabajadores en la empresa, porque resulta más beneficioso para los empresarios. La reducción de los salarios originaría una pérdida de

productividad no compensada con el ahorro conseguido con la reducción salarial. En tales circunstancias, el desempleo existente puede considerarse como involuntario, ya que los desempleados no pueden conseguir un trabajo aunque estén dispuestos a percibir un salario inferior. Tal sería, en concreto, la situación de las personas con discapacidad, excluidas en estas circunstancias del empleo con independencia del salario que estuvieran dispuestas a percibir.

La explicación que este cuerpo teórico hace de la existencia de desempleo (involuntario) parte de los supuestos neoclásicos de una economía con empresas perfectamente competitivas, cada una de ellas con una función de producción de la forma siguiente:

$$Q=F(e(w) N) \quad [2.7]$$

siendo N el empleo contratado; e , el esfuerzo de cada trabajador; y w , el salario real.

En estas circunstancias, una empresa que maximiza beneficios puede contratar todo el trabajo que desee al salario que escoja ofrecer, y elegirá un salario real w^* que satisfaga la condición de que la elasticidad del esfuerzo respecto al salario sea unitaria. El salario w^* se conoce como el salario de eficiencia, que minimiza los costes laborales por unidad de eficiencia (Yellen, 1984).

Cada empresa contratará trabajo en condiciones óptimas hasta el punto en que su producto marginal, $e(w^*) F'(e(w^*) N^*)$, sea igual al salario real, w^* . A medida que la demanda agregada de trabajo sea menor que la oferta de trabajo a corto plazo y el salario real sea superior al salario de reserva, la situación se caracterizará por la existencia de desempleo involuntario.

Los desempleados preferirían trabajar al salario real antes que estar desempleados, pero las empresas no les contratarán a ese o a un menor salario porque cualquier reducción en el salario que pagan disminuirán la productividad de los empleados que ya están trabajando, pues les desincentiva (Yellen, 1984).

En términos generales, el modelo según el cual se puede motivar a los trabajadores a realizar un mayor esfuerzo a través de un mayor salario, se puede definir como una función de utilidad individual:

$$U = U (w_i, e; w_j, u) \quad [2.8]$$

Según esta función, la utilidad del trabajador depende de su salario real (w_i), de su esfuerzo (e), del salario que se paga a otros trabajadores (w_j) y de la tasa de desempleo (u). El trabajador de una empresa que maximiza esta función hará que su esfuerzo sea una función:

$$e = e (w_i; w_j, u) \quad [2.9]$$

La clave de las teorías de los salarios de eficiencia se encuentra en esta función, donde el esfuerzo de cada trabajador (que se refleja en la productividad) depende de su salario, del salario del resto de trabajadores y del nivel de desempleo (Akerlof, 1984).

Entonces, estos salarios de eficiencia los pagan voluntariamente algunos empresarios con el fin de maximizar beneficios, pues a través de la mejora salarial, consideran que pueden influir en una mejora de la productividad (Simón Pérez, 1998).

El salario cumple dos funciones pues, por un lado, es el precio del factor trabajo, pero también es un incentivo para reducir los costes de eficiencia al estimular la productividad del trabajador. De manera que a través de estas teorías se intenta explicar que el salario nominal no es la variable de ajuste en el mercado de trabajo.

Esta es la explicación general de las teorías de los salarios de eficiencia, según las cuales los empresarios obtienen mejores resultados pagando salarios por encima de los de equilibrio. Sin embargo, se puede matizar con modelos más concretos, expuestos a continuación.

3.3.2.1.- Modelo de rotación laboral

Es posible que los empresarios aumenten los salarios para evitar una excesiva rotación laboral, que se supone costosa pues los trabajadores que abandonan el empleo ya están formados y tienen la cualificación necesaria para desempeñar su trabajo, mientras que los nuevos trabajadores contratados para sustituir a los que abandonan, puede que necesiten una preparación y cualificación específica, lo que supone un coste

para la empresa. Además, hay cierto saber-hacer propio de la empresa en cuestión que se obtiene con la experiencia, que los trabajadores nuevos tardan un tiempo en adquirir.

Por tanto, un salario más elevado que el que vacía el mercado implica un mayor coste de oportunidad que puede limitar el acceso o promoción de las personas con discapacidad, susceptibles de mayores periodos de ausencia laboral o de periodos de adaptación al puesto de trabajo más amplios. Asimismo, los trabajadores se mostrarán menos favorables a dejar el empleo en una determinada empresa cuanto mayor sea el salario relativo que perciban y cuanto mayor sea la tasa de desempleo (Yellen, 1984), con lo que puede redundar en un efecto desánimo entre aquellas personas con discapacidad que pretenden acceder a un puesto laboral por incrementar el acceso al mismo y la posibilidad de obtención de una oportunidad laboral.

Adicionalmente, una menor rotación laboral puede aumentar la productividad, pues se supone que será mayor la proporción de trabajadores cualificados y con experiencia que la de aquellos trabajadores nuevos que se incorporan al empleo y aún no han asimilado y alcanzado la experiencia de los anteriores.

Según este modelo, las empresas pueden minimizar los costes por unidad efectiva de trabajo reduciendo las tasas de abandono y, por tanto, los costes de contratación, reclutamiento y formación de nuevos trabajadores, gracias a un sistema de primas salariales, es decir: pagando un salario por encima del de equilibrio (Simón Pérez, 1998). Dicho modelo está muy en la línea de los mercados internos de trabajo, explicados en las teorías institucionalistas.

3.3.2.2.- Modelo de trabajadores que eluden sus responsabilidades

La importancia que tienen los salarios sobre la motivación y la eficiencia de los trabajadores es lo que destaca, por encima de todo, este modelo. Así, los empresarios pagan un salario superior al que equilibra el mercado para inducir a los trabajadores a no eludir sus responsabilidades, ya que los costes de supervisión de las tareas que éstos realizan resultan más elevados. Con este mayor salario, además de motivarles a trabajar más eficazmente, se eleva el valor relativo de cada puesto de trabajo, de forma que también se incrementa el coste de oportunidad de perderlo.

Por consiguiente, los trabajadores se verán motivados a trabajar con una mayor productividad (lo que beneficia al empresario) para cumplir con su trabajo y tener más probabilidades de mantenerlo (puesto que el coste de oportunidad de perder el empleo es superior).

Además, las empresas pueden obtener beneficios adicionales a los derivados del incremento de productividad, al reducir los gastos de supervisión de sus trabajadores, ya que en algunos trabajos resulta difícil controlar el resultado que obtienen los trabajadores, por los elevados costes de supervisión que supone o porque pueden ser controles poco precisos (McConnell y otros, 2003 y Simón Pérez, 1998).

Bajo estas premisas, puede resultar un medio efectivo para las empresas el pagar salarios que excedan al salario que vacía el mercado de trabajo, al proporcionar a los trabajadores un incentivo a trabajar más que a eludir las responsabilidades laborales (Yellen, 1984).

3.3.2.3.- Modelos de reclutamiento

El elemento clave en los modelos de reclutamiento va a ser la relación entre productividad y salarios, que refleja el positivo efecto que tienen los salarios a la hora de reclutar a trabajadores productivos por parte de las empresas. Es decir, las empresas intentan atraer a los mejores trabajadores, a los más productivos, a través de salarios elevados, convirtiéndose en una forma de discriminar entre los trabajadores (Simón Pérez, 1998).

Si el resultado de un trabajo depende de la capacidad de los trabajadores, lo cual es una característica notable de la heterogeneidad del factor trabajo, especialmente entre los discapacitados, y la capacidad y eficiencia de los trabajadores está correlacionada de forma positiva con los salarios, las empresas con mayores salarios atraerán a los candidatos más capacitados (Yellen, 1984). De hecho, la idea contraria también es válida (modelo de selección adversa), pues el que haya trabajadores dispuestos a trabajar por salarios inferiores hace pensar a las empresas que no son los que tienen mejor cualificación.

Por ejemplo, si una persona con discapacidad está dispuesta a realizar un trabajo por un salario inferior, la empresa podría suponer que su aceptación es como

consecuencia de no haber encontrado una oferta mejor, entendiendo que no tiene una capacidad y cualificación adecuada, sin considerar otros posibles elementos, tales como la posibilidad de no haber encontrado un puesto de trabajo adaptado a su discapacidad, de tal manera que no suponga un menoscabo de su productividad en el mismo. La empresa podría llegar a la conclusión que si se trata de un trabajador con la suficiente cualificación, otra empresa ya le habría contratado u ofrecido un mayor salario del que realmente está dispuesto a aceptar. Es decir, la empresa puede caer en la conclusión errónea de que los trabajadores con discapacidad más productivos es más probable que ya estén trabajando y, consecuentemente, sólo se les podría atraer ofreciendo un salario más alto, sin tener en cuenta otros posibles factores no estrictamente salariales.

3.3.2.4.- Teoría de la búsqueda de empleo

Este modelo se puede encuadrar como una variante de los modelos teóricos de reclutamiento. Atendiendo a las imperfecciones de información y los costes asociados a la obtención de esa información para cubrir adecuadamente los puestos vacantes, la teoría de la búsqueda establece un modelo en el que los empresarios prefieren pagar salarios más elevados, como modo de incentivo y atracción de la oferta laboral. Se puede suponer que una consecuencia de la costosa búsqueda de empleo es la dispersión salarial: las empresas consideran caro identificar la productividad potencial de los solicitantes de empleo, mientras los trabajadores lo que encuentran costoso es calcular sus potenciales ganancias en un empleo alternativo. Esta brecha informativa es una posible causa de que surjan diferencias salariales persistentes entre personas con discapacidad y sin discapacidad, ante el desconocimiento de las primeras de las capacidades y aptitudes del colectivo de discapacitados, mientras que éstos, ante dichas dificultades, pueden estar aceptando salarios diferentes a otros trabajadores sin discapacidad, pero que a la hora del desempeño laboral poseen características similares. Otra consecuencia de la brecha informativa es la aparición de desempleo.

Partiendo del supuesto de información imperfecta sobre las oportunidades del mercado laboral, es irracional que los trabajadores acepten el primer trabajo que les ofrezcan. Dado que existe una variación de salarios, los trabajadores aumentan la

posibilidad de encontrar una oferta de trabajo mejor prolongando su búsqueda (Adnett, 1996).

Las personas que buscan un empleo acuden al mercado de trabajo, donde los empresarios que lo demandan buscan cubrir aquellos puestos que requieren, existiendo un flujo continuo de entrada y salida de trabajadores del mercado. La adquisición de información sobre empleo tiene tanto beneficios esperados como costes esperados, por lo que se van a examinar a continuación cada uno de ellos a través del modelo de búsqueda de empleo.

El modelo de búsqueda de empleo se basa en los siguientes supuestos:

- La persona con discapacidad busca activamente un empleo.
- Existe heterogeneidad de puestos de trabajo.
- Existe información imperfecta en el mercado, conducente a ofertas variadas para una misma ocupación.

El individuo irá recibiendo ofertas de trabajo, hasta que obtenga una que cubra sus expectativas. Las ofertas rechazadas tendrán un coste marginal creciente, no solamente de los costes directos de conseguir y gestionar esa oferta, sino también las ganancias perdidas de la mejor oportunidad conocida. Por otro lado, la regla de decisión para aceptar un puesto laboral será el salario de aceptación de la persona que vendrá a ser su salario de reserva. El individuo irá viendo el coste marginal y el beneficio marginal de las ofertas, aceptando aquella cuyo coste iguale al beneficio marginal. Sobre este modelo van a influir una serie de variables que se enumeran a continuación:

- La inflación.
- Las prestaciones por desempleo.
- La estimación de tiempo que se va a permanecer en ese empleo.
- Probabilidad de obtener una oferta con un salario superior al de aceptación.
- Nivel de paro de búsqueda.

A la hora de estudiar empíricamente el salario de reserva, el principal obstáculo que nos encontramos es la imposibilidad de obtención del mismo de forma directa, siendo los únicos salarios observables los de individuos que trabajan; es decir, la información

disponible sería de aquellos trabajadores que hayan aceptado un puesto de trabajo cuya retribución no sea inferior a su salario de reserva.

En este sentido, La mayor parte de los trabajos empíricos han aprovechado la relación entre salario de reserva y duración de la búsqueda de un empleo para estudiar los determinantes de dicho salario. En la actualidad, los denominados "modelos de búsqueda" ocupan una parte importante de los trabajos, tanto teóricos como empíricos, sobre el desempleo. Su éxito se debe, en gran medida, a que constituyen un instrumento útil para el estudio del funcionamiento de los mercados de trabajo, al situarlos en un contexto de incertidumbre y dotarles del carácter dinámico del que carecen otros enfoques.

La primera generación de trabajos dentro de esta línea de investigación la constituyen los modelos teóricos de oferta y su posterior desarrollo empírico centrado en la duración del desempleo. El estudio tradicional de la oferta de trabajo se centra en la elección de los individuos entre consumo y ocio, tal y como hemos visto. Dadas las preferencias de los trabajadores, los precios y la renta no salarial disponible, cada individuo tomará la decisión de participar o no en el mercado de trabajo. Sin embargo, la decisión de participar no implica necesariamente que en este caso la persona con discapacidad vaya a trabajar, tal y como se observa en las bajas tasas de actividad, lo que presenta, a priori, una multiplicidad de factores que pueden influir en dicha decisión. Este enfoque estático no incorpora uno de los elementos esenciales de la definición de parado: la búsqueda activa de empleo³². Ésta es en sí misma un proceso dinámico (ya que requiere tiempo) que se lleva a cabo en un contexto de incertidumbre, características que el modelo tradicional no contempla.

Los modelos de búsqueda consideran que el individuo ya ha tomado la decisión de participar en el mercado de trabajo y, por lo tanto, se centran en la duración del proceso de búsqueda, el cual se entiende como una inversión por parte del desempleado, con el objeto de obtener una renta mayor en el futuro, superior a su salario de reserva. Los modelos de este tipo, por consiguiente, nos pueden ser útiles para determinar si las situaciones de desempleo pueden influir en los salarios de reserva; pero siempre para aquellas personas con discapacidad que han tomado la

³² Requisito que se establece tanto en la Encuesta de Población Activa como en las encuestas internacionales para que el individuo sea considerado parte de la población activa desempleada.

decisión de participar en el mercado laboral. Pero no nos van a servir para estudiar su posible participación en el mismo.

El modelo más sencillo dentro de estos nuevos enfoques microeconómicos es el de Lippman y McCall (1976), en el que el individuo desempleado conoce la distribución de ofertas salariales y toma sus decisiones siguiendo la denominada “estrategia de parada óptima” o “estrategia del salario de reserva”. Cada vez que recibe una oferta, el parado compara el valor neto esperado de aceptar esa oferta con el de rechazarla y seguir buscando. El proceso de búsqueda se detendrá cuando el primero exceda al segundo³³.

3.4.- Algunos comentarios adicionales

De acuerdo con todo lo señalado, el comportamiento del mercado contribuye también a penalizar la situación de las personas con discapacidad. Máxime si tenemos en cuenta que las características teóricas del mercado neoclásico no se cumplen en la práctica; la inexistencia de una oferta homogénea, las asimetrías informativas, la capacidad de control de los demandantes, la mayor vulnerabilidad de los oferentes, etc., constituyen circunstancias que distorsionan los ajustes y no favorecen la inserción laboral de las personas con discapacidad.

En la medida en que las personas con discapacidad compiten con las personas sin discapacidad, en una situación más desventajosa, las posibilidades de su contratación por parte de una demanda predispuesta de manera sesgada (como hemos visto anteriormente) no contribuye a facilitar las cosas. La mayor facilidad de las personas sin discapacidad para disponer de información relevante, con menores costes, etc., sitúa en una posición más desfavorable a las personas con discapacidad para ser empleadas y con un salario ventajoso. Esto se ve, además, reforzado por el hecho de la mayor elasticidad de las funciones de oferta laboral de las personas sin discapacidad, susceptibles, por tanto, de reaccionar con mayor agilidad a las variaciones de la demanda.

En la práctica, las características que ya han sido estudiadas de demandantes y oferentes tiende a estigmatizar a las personas con discapacidad, como a otros grupos

³³ Para un desarrollo analítico de este modelo, véase Mortensen (1986).

discriminados, bien desviándolos hacia segmentos de mercado menos protegidos, con peores salarios y condiciones laborales más deficientes; bien manteniéndolos al margen del sistema establecido, una vez que no han accedido al mismo, como consecuencia de los esfuerzos de las empresas para mantener a los trabajadores ya incorporados, con el propósito de reforzar la seguridad y expectativas de las empresas, minimizando riesgos, y estimular la productividad de los trabajadores ya contratados, invirtiendo la idea clásica de que la productividad marginal es la que determina el salario que los empresarios están dispuestos a pagar, bajo el supuesto de que mayores salarios estimularán un incremento de los rendimientos. En estas circunstancias, los esfuerzos de las personas con discapacidad por encontrar un puesto de trabajo, reduciendo sus demandas salariales, resultan estériles. Por otra parte, la aversión al riesgo les puede estar llevando a mantenerse en las situaciones ya adquiridas (sea en el mercado secundario, sea como preceptores de prestaciones sociales...), teniendo en cuenta el juego de la demanda y los mecanismos reales del mercado.

No obstante, tales ideas resultan poco coherentes con las mantenidas acerca del salario de reserva, particularmente elevado por parte de las personas con discapacidad, lo que las excluía del mercado laboral. Las teorías ahora consideradas ponen de relieve la predisposición de las personas con discapacidad a percibir salarios reducidos. Obviamente nos encontramos con una eventual contradicción; encontrando avales cualquiera de las dos posiciones; por lo que se convierte en un tema que convendría dilucidar con claridad, para conocer en cada caso la verdadera situación; lo cual, como también ya se ha indicado, es una tarea muy dificultosa.

Sin embargo³⁴, es posible que haya que atender a las características dispares internas del segmento de población que nos ocupa, de manera que habría que identificar a aquellos subgrupos que se caracterizarían por su predisposición para aceptar salarios reducidos y aquellos otros que mantienen un salario de reserva elevado; o los que han roto, definitivamente, la vinculación entre su eventual disponibilidad para acceder al mercado (la oferta laboral) con los salarios, estableciéndose, en este caso, una relación de independencia.

³⁴ Más adelante se volverá sobre el tema, completando el análisis de la paradoja aquí señalada.

Lo que implicaría una segmentación aún más amplia del mercado laboral, no sólo en función de las preferencias de los demandantes, sino también de las peculiaridades de los oferentes.

4.- Un modelo teórico para el mercado de trabajo de personas con discapacidad

Una vez planteados los principales enfoques sobre el mercado de trabajo y sus implicaciones sobre las personas con discapacidad, se pretende establecer un modelo teórico integrado que recoja los factores determinantes e influyentes en las tasas de actividad y de empleo del colectivo, todo ello con la finalidad de establecer un marco analítico que permita tanto explicar la situación, como facilitar el diseño de políticas económicas en torno a la discapacidad.

Dicho planteamiento va a seguir la misma estructura descrita en los apartados anteriores, considerando la oferta laboral, demanda de trabajo y condiciones del mercado, integrando, fundamentalmente, los dos principales enfoques teóricos, neoclásico e institucionalista, ya que los principales elementos de ambos pueden ser recogidos en un modelo consolidado explicativo mediante una función de oferta, una función de demanda y su interacción en el mercado bajo diferentes restricciones a aplicar para su aproximación al binomio empleo y discapacidad.

4.1.- La oferta de trabajo de personas con discapacidad

En primer lugar se debe considerar cuáles son los factores que van a influir para que una persona con discapacidad se muestre en situación de actividad o inactividad ante el mercado de trabajo.

En el modelo básico de la oferta microeconómica se deducía que el número de horas a trabajar dependía directamente del salario, existiendo diversos factores que podrían modificar dicha curva de oferta de trabajo, como podían ser los gustos o preferencias, la utilidad o desutilidad de trabajar, las circunstancias personales del individuo, las rentas salariales y no salariales, etc. Asimismo, del modelo del tiempo de

Becker se incluían como elementos de análisis la perspectiva del hogar³⁵ y los usos múltiples del tiempo³⁶, siendo el principio de la ventaja comparativa el mecanismo por el que se asigna el tiempo (familiar) a sus diferentes usos. Por último, la acumulación de capital humano también es un factor que influirá en las preferencias de los individuos para asignar un mayor número de horas al tiempo de trabajo, reduciendo su tiempo de ocio; es decir: que sean oferentes de trabajo en el mercado laboral.

Con todo ello, la persona con discapacidad va a maximizar la siguiente función de utilidad, sujeta a diferentes restricciones:

$$\text{Maximizar } U = U(C_{ih}, O_{ih}), \quad [2.10]$$

$$pC_{ih} = wL_{ih} + M_{ih} + M_e,$$

$$M_e = wL_h + M_h - pC_h$$

$$L_{ih} + O_{ih} = 24$$

donde C = consumo, O = ocio (computando como tal las horas no dedicadas a trabajo), w = salario, L = horas de trabajo, M = rentas no salariales, para ih = individuo (persona con discapacidad) perteneciente al hogar h, y h = hogar (unidad familiar). Siendo M_e = rentas excedentarias de la unidad familiar derivadas a la persona con discapacidad, definidas como la renta monetaria remanente del hogar, una vez cubiertas las necesidades de la unidad familiar en su conjunto (pC_h). La suma del tiempo dedicado al trabajo (L_{ih}) y el tiempo dedicado al ocio (O_{ih}) debe ser igual a 24 (horas del día).

Así pues, operando con el sistema anterior, quedaría:

$$\text{Maximizar } U = U(C_{ih}, O_{ih}), \quad [2.11]$$

$$pC_i = w(L_{ih} + L_h) + M_{ih} + M_h - C_h$$

$$L_{ih} + O_{ih} = 24$$

Del anterior modelo se pueden extraer las siguientes conclusiones relativas a posibles variables que estarían afectando a la actividad de las personas con discapacidad:

³⁵ Es decir: la toma de decisiones depende de la unidad familiar, estando interrelacionadas las decisiones individuales entre sí.

³⁶ Tiempo de trabajo, tiempo de producción doméstica y tiempo de consumo.

- Aspectos personales de la persona con discapacidad: A través de su mapa de preferencias se recoge la utilidad que genera el trabajo, siendo las circunstancias personales (edad, sexo, tipo de discapacidad, necesidades de atención médica y periodos de rehabilitación y descanso, estudios, experiencia profesional, etc.) las que van a determinar que el individuo valore en mayor o menor medida su tiempo de ocio y esté dispuesto a trabajar un mayor o menor número de horas.
- Aspectos de la unidad familiar: La presencia de otros individuos en la unidad familiar con rentas salariales o no salariales que sean suficientes para satisfacer las necesidades del hogar y detraer una renta excedentaria para la persona con discapacidad (M_e); o bien que, por sus condiciones de salud, estudios o experiencia profesional, posean una ventaja comparativa en la producción de bienes, según el modelo de Becker, puede también afectar a la decisión de participar en el mercado de trabajo por parte de la persona con discapacidad. Obviamente, en caso de $M_e < 0$, o muy reducida, la inclinación a participar en el mercado laboral por parte de la persona con discapacidad será mayor.
- Al depender dicha renta excedentaria, derivada del hogar hacia la persona con discapacidad, del consumo y del trabajo (y, por tanto, del ocio) del hogar, también va a influir en la decisión individual de la persona con discapacidad la función de utilidad entre consumo (C_h) y ocio (O_h) agregada de todas las personas que componen el hogar o unidad familiar.
- La inversión en capital humano de la persona con discapacidad merece una atención diferenciada, ya que si bien va a depender directamente de circunstancias individuales y familiares de diversa naturaleza, es interesante recordar que según el modelo de inversión en capital humano, una menor perspectiva de rentabilidad de dicha inversión³⁷ pueden conducir a las personas con discapacidad a no obtener formación o estudios cualificados en análoga proporción que el resto de los miembros de la familia, lo que repercutirá tanto en la función de preferencias, penalizando el tiempo de trabajo como ámbito de satisfacción y realización personal, como en la mayor ventaja comparativa para la producción de bienes de los otros familiares.

³⁷ Ya sea porque otros individuos del hogar al rentabilizar más la inversión del capital humano, los recursos escasos se desvíen a éstos, ya sea porque las dificultades existentes en el mercado de trabajo, les desanimen a acumular capital humano.

- Rentas no salariales: Las prestaciones económicas concedidas como consecuencia de sufrir una discapacidad, las cuales suponen un incremento especial de M_i , permiten una elevación de las posibilidades de consumo y ocio, lo que puede conducir a un menor número de horas trabajadas para un nivel de salario similar; o, con otras palabras, a establecer un salario de reserva más alto a la hora de ofrecer trabajo en el mercado laboral.

De la maximización de la utilidad de la persona con discapacidad, se va a deducir la siguiente ecuación de oferta de trabajo:

$$L_i = f(w) \text{ para } |M_i \text{ constante.} \quad [2.12]$$

Al igual que en el modelo microeconómico básico de oferta de trabajo, la curva de oferta va a depender del salario de equilibrio, que entrará en directa competencia con los demás oferentes de mano de obra, ya sean personas con discapacidad o sin discapacidad. La diferencia fundamental es que, suponiendo que las preferencias y las rentas no salariales fueran idénticas entre las personas con discapacidad y sin discapacidad, en la oferta de las primeras la incidencia de rentas excedentarias derivadas por el hogar o unidad familiar hacia las mismas (como consecuencia de los hábitos sociales existentes) ocasionará un desplazamiento de la curva de oferta de trabajo hacia arriba, provocando (como en el caso de las prestaciones por discapacidad) que para un mismo número de horas de trabajo el salario de reserva, por el cual se está dispuesto a trabajar, sea mayor.

Esto puede suponer, como ya se ha apuntado, que las personas con discapacidad podrían quedarse fuera del mercado de trabajo, ya que el salario de equilibrio del mismo tenderá a ser inferior a su salario de reserva. Sin embargo, de acuerdo con la teoría del mercado dual de trabajo, las personas con discapacidad estarían participando del mercado secundario, donde estarían aceptando salarios más bajos que en el mercado ordinario; lo que parece sugerir un salario de reserva inferior al salario de equilibrio.

Dicha controversia puede resolverse, de momento, mediante el establecimiento de dos subgrupos dentro del colectivo de personas con discapacidad. El primer subgrupo estaría compuesto por aquellos cuyo salario de reserva es alto, como consecuencia de rentas no salariales o de rentas excedentarias derivadas por el hogar,

que estarían desanimando al discapacitado, ya que el salario que percibiría en el mercado sería inferior a su salario de reserva.

Un segundo subgrupo sería aquel que no percibe rentas no salariales o que su unidad familiar no puede satisfacer sus necesidades de consumo y ocio (derivadas de su función de utilidad), teniendo que acudir al mercado de trabajo para conseguir un empleo remunerado. Dada la existencia de una segmentación del mercado, las características del mercado secundario, condicionadas por una demanda de algún modo sesgada, obligarían a la aceptación de retribuciones inferiores al salario de equilibrio general. De todos modos, dentro de este subgrupo podrían establecerse igualmente dos conjuntos, uno de personas con discapacidad cualificadas y otro de personas discapacitadas no cualificadas. Al tener que acceder al mercado de trabajo, las personas cualificadas tienen mayores oportunidades para estar participando en el mercado primario, mientras que las personas con discapacidad no cualificadas estarían concurriendo al segmento de trabajo secundario de la economía, tal y como se establecía en la teoría institucionalista del mercado dual de trabajo.

Aunque pudiese también suceder que las personas con discapacidad cualificadas tuviesen o hubiesen tenido rentas no salariales, derivadas de prestaciones económicas o de rentas excedentarias de la unidad familiar, y por tanto con un salario de reserva alto, si al mostrarse activos en el mercado de trabajo el salario a percibir fuese superior a éste, como consecuencia de su formación, la decisión racional sería participar igualmente en el mercado laboral.

Cabe destacar, en este sentido, que tal eventualidad plantea consecuencias interesantes desde el punto de vista de la actuación política, con respecto a la teoría del capital humano y su adquisición o inversión por parte de una persona con discapacidad, ya que si a priori puede parecer que su tasa de retorno interno (TIR) sea inferior al de una persona sin discapacidad, como se ha indicado anteriormente, por las dificultades que pudiera derivarse de la discapacidad durante la vida laboral, a nivel individual siempre será preferible realizar la inversión en capital humano frente a no realizarla, en relación con la posibilidad de acceder al mercado primario de trabajo y percibir una remuneración por encima del salario de reserva. Obviamente, las expectativas existentes con respecto a esta eventualidad van a influir en las decisiones concretas que en la

práctica se tomen, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de afrontar el diseño de medidas orientadas a modificar la situación.

Desde esta perspectiva, la actuación política podría ir dirigida a modificar las pautas de conducta familiar, de acuerdo con las cuales se toman las decisiones sobre inversión en capital humano en la familia desde el punto de vista de la ventaja comparativa que representa, comparando entre los individuos del hogar. En cambio, debería plantearse el análisis económico de lo que supone para la persona con discapacidad la inversión en capital humano en términos de utilidad personal y de lo que supone para la unidad familiar en términos de reducción de la renta excedentaria a derivar hacia el miembro con discapacidad. En este caso, aun cuando el valor actual de dicha inversión en capital humano fuese cero o negativo, el hecho de que el trabajador con discapacidad pueda acceder más fácilmente a un empleo, aunque sea en el mercado secundario de baja remuneración, va a reducir el montante de renta excedentaria de la familia que debe ser comprometido para la persona con discapacidad, lo que puede compensar parcialmente la rentabilidad negativa de la inversión. Todo ello con independencia de la utilidad positiva que el trabajo genera para la persona con discapacidad, en términos de autonomía personal e integración social. Lo cual, obviamente, nos lleva de nuevo al peso de los hábitos sociales como condicionantes de las actitudes y del comportamiento familiar, a la hora de determinar las estrategias de actuación, y, por tanto, de las preferencias agregadas entre consumo y ocio.

Con todo lo anterior, se podría establecer que la oferta de trabajo de las personas con discapacidad va a estar dependiendo, por tanto, del salario, de sus preferencias entre consumo y ocio, su capital humano adquirido, las rentas no salariales y la renta excedentaria de la unidad familiar derivada a la persona con discapacidad (que a su vez dependerá del consumo y ocio del hogar y de las rentas no salariales del hogar). Es decir:

$$L_{ih} = F[w, C_{ih}, O_{ih}, h_{ih}, M_{ih}, M_e(C_h, O_h, M_h)]. \quad [2.13]$$

Siendo h_i el capital humano.

4.2.- La demanda de trabajo de personas con discapacidad

Al estudiar la demanda de trabajo se ha señalado que se trata de una curva derivada de la demanda del producto; dependiendo, por consiguiente, de la productividad marginal del trabajo y del valor de mercado del bien o servicio. Todo ello implica que la empresa va a demandar factor trabajo dependiendo directamente del salario de mercado; demanda que se cruzará en el mercado con la oferta laboral. Sin embargo, es fundamental advertir que no puede aplicarse en nuestro caso inicialmente el supuesto de homogeneidad del factor trabajo, ya que surgen diferentes elementos para considerar dos grupos diferenciados, personas con discapacidad y sin discapacidad. Es decir: la demanda va a interaccionar en un entorno de heterogeneidad del factor trabajo.

Asimismo, del estudio del modelo microeconómico básico de demanda de trabajo, recogíamos una serie de factores que podrían causar modificaciones o desplazamientos de la curva de demanda laboral. Siendo los siguientes de vital importancia, por su directa relación con el trabajo en sí, y que podrían determinar la elección de un trabajador con discapacidad o sin discapacidad:

- El ratio entre los costes laborales y los costes totales. En este sentido, los periodos de ausencias o bajas médicas del trabajador con discapacidad, los eventuales costes de adaptación del sistema de producción a las particulares exigencias de cada tipo de discapacidad, etc., provocarían un efecto negativo en dicho ratio. Obviamente, desde las perspectivas de la acción política podrían compensarse tales costes (mediante bonificaciones, subvenciones y desgravaciones); pero si éstas no se establecen adecuadamente, el efecto final sobre la demanda de trabajo resultará indeterminado.
- La posibilidad de sustitución por otros factores de producción. Entiéndase como la posibilidad de sustituir factor trabajo con discapacidad por factor trabajo sin discapacidad. Dicho intercambio puede resultar más fácil que el inverso, como ya se ha apuntado con anterioridad. Además, la reducida proporción que el colectivo de personas con discapacidad representa en comparación con el de personas sin discapacidad no va a facilitar, por razones puramente matemáticas, la sustitución inversa señalada.

- La productividad. Obviamente, la decisión empresarial se inclinará preferentemente por la mano de obra que resulte más productiva. Dicha productividad está vinculada con el desempeño laboral, la formación y la experiencia. Pero la formación y experiencia no son activos que beneficien en demasía a las personas con discapacidad según ha visto³⁸. Además, y en igualdad de circunstancias, a priori se puede tender a pensar que el desempeño de un puesto por una persona sin discapacidad es superior, olvidando que con la formación y experiencia necesaria para el puesto de trabajo y una adecuada adaptación del mismo, la productividad de la mano de obra con discapacidad puede ser equiparable a la del resto de la población, o incluso, en ciertos casos, aventajarla. Ello está condicionado por el desconocimiento de las habilidades sociales, laborales e instrumentales del colectivo de trabajadores con discapacidad por parte de los empresarios, fruto de una posible información asimétrica del mercado; así como por eventuales prejuicios que pueden distorsionar la percepción objetiva de la realidad.

De todos modos, las importantes desigualdades existentes en la práctica, incluso en igualdad de desempeño, formación y experiencia laboral, es lo que lleva a plantear la posible existencia de discriminación económica en el mercado de trabajo de personas con discapacidad. Siguiendo el primer modelo propuesto, del gusto por la discriminación de Becker, los empresarios estarían asumiendo un coste subjetivo a través del coeficiente de discriminación D , por el que no contratarían a personas con discapacidad, a menos que los salarios fuesen suficientemente bajos para compensar dicho coste. No obstante, en un sistema de percepción de bonificaciones o subvenciones a la contratación de personas con discapacidad, dicho coeficiente de discriminación debería quedar parcial o totalmente anulado. Reformulando la ecuación [2.6] tendríamos:

³⁸ Como se desprende de las estadísticas manejadas, y coherentemente con lo señalado más arriba, la formación y experiencia laboral, o lo que es lo mismo, el capital humano de las personas con discapacidad es menor en comparación con las personas no discapacitadas, tal y como se ha visto en el análisis de la oferta laboral de las personas con discapacidad. Pero en este caso, las diferencias en productividad vendrían derivadas de la participación de las personas con discapacidad en un segmento del mercado de trabajo de baja cualificación, pero serían acordes con su perfil profesional. El problema resulta diferente cuando la tasa de paro o la remuneración salarial son diferentes para análogo capital humano.

$$w_y = w_x - D + B. \quad [2.14]$$

Donde w_x = salario de la persona sin discapacidad, w_y = salario de la persona con discapacidad, D = coeficiente de discriminación y B = bonificación a la contratación.

Consecuentemente, se deduce:

Las bonificaciones o subvenciones a la contratación deben cubrir el coste subjetivo o coeficiente de discriminación D .

Si aun cubriendo dicho coste, el desempleo persiste, debería plantearse la existencia de otras explicaciones alternativas, como barreras psicosociales o información asimétrica que conducirían a la no contratación de discapacitados.

Considerando ahora el segundo modelo, de la teoría de la discriminación estadística de Phelps, los empresarios, con el fin de reducir los costes de contratación, estarían juzgando a una persona con discapacidad en función de las características medias del colectivo de discapacitados y no en función de sus propias características personales. Los juicios serían correctos, reales u objetivos, en el sentido de que el grupo pudiera tener, de hecho, las características que se le atribuyen; pero son incorrectos con respecto a esa persona con discapacidad.

Como conclusión, se observa que los demandantes de trabajo, en general, no contratan a personas con discapacidad, que pueden desempeñar un puesto de trabajo acorde con su formación y experiencia con una productividad adecuada, por factores, tales como la falta de información, barreras psicosociales, desconocimiento de las habilidades sociolaborales del colectivo, posibles perfiles a demandar, etc, todos ellos agrupables bajo una misma variable: la información asimétrica (Spence, 1973). Con lo que se podría reformular la ecuación [2.13], para introducir dicha variable como un coste de oportunidad:

$$w_y = w_x - D - I_a + B. \quad [2.15]$$

Donde I_a va a ser el coste de la información que no se puede obtener del mercado y que resulta de gran relevancia a la hora de contratar a una persona con discapacidad.

Por tanto, la demanda de trabajo de personas con discapacidad va a estar en función del salario, del coeficiente de discriminación (o prejuicios) de los empresarios, el coste de la información, los costes laborales específicos (CL_{in}) atribuidos a las personas con discapacidad i , en relación con el conjunto de la plantilla n y las bonificaciones y subvenciones.

$$L_d = F(w, D, I_A, B, CL_i) \quad [2.16]$$

Frente a tal situación, la respuesta política puede consistir en la modificación, incremento o supresión de las bonificaciones existentes para compensar los diferentes tipos de costes señalados e incentivar las decisiones de los demandantes de empleo; o bien en la aplicación de otras medidas más contundentes, que persigan la reducción o eliminación de los costes, etc. De ello nos ocupamos más adelante.

4.3.- Las condiciones del mercado de trabajo de personas con discapacidad

Tal y como señalamos en el análisis microeconómico, es en el mercado de trabajo donde se va a cruzar la oferta de trabajo de personas con discapacidad [2.13] y la demanda de trabajo de personas con discapacidad [2.16]. Desde un punto de vista convencional, dicho mercado de trabajo de personas con discapacidad formaría parte del mercado laboral general, que se va a caracterizar por los siguientes elementos:

- Un gran número de empresas que compiten entre sí para cubrir puestos de trabajo idénticos,
- Numerosas personas con una misma cualificación que ofrecen independientemente sus servicios de trabajo,
- Conducta salario-aceptante por parte de la oferta y de la demanda de trabajo,
- Una movilidad perfecta y sin coste,
- Transparencia del mercado.

El punto de equilibrio será aquel donde se corten las curvas de oferta y demanda, correspondiéndose con el salario en el que se contrata una determinada cantidad de trabajo, de tal modo que cualquier excedente de mano de obra siempre podría ser absorbido por el mercado como consecuencia de la aceptación del nivel de salarios

pertinente, por bajo que sea. No obstante, observamos que existen múltiples factores que van a distorsionar el mercado, afectando a las características enumeradas, eliminando la transparencia del mismo (supuesto básico en las teorías neoclásicas), la movilidad perfecta y sin coste, el comportamiento independiente de las diversas unidades individuales que ofrecen y demandan trabajo, el comportamiento salario-aceptante...; todo lo cual incide claramente sobre el funcionamiento regular y la asignación de las cantidades de trabajo, por lo que es previsible la existencia permanente de desajustes internos entre oferta y demanda, provocando los siguientes efectos:

- Excesos de oferta laboral (paro).
- Expulsión o efecto desánimo de una parte de la oferta (inactividad).
- Retraimiento de la demanda de trabajo.

Realmente, la distorsión del mercado, que lleva a los efectos comentados, pueden ser achacada a factores institucionales, tal y como plantean las teorías institucionalistas del mercado de trabajo³⁹, como las interferencias políticas (con el establecimiento de niveles mínimos de salario, el establecimiento de controles y regulaciones inadecuados...), el papel de sindicatos y organizaciones empresariales, la existencia de mercados internos, etc.

Ahora bien, en la medida en que observamos en la práctica unos resultados diferentes entre los segmentos de personas con y sin discapacidad, es preciso aceptar determinadas peculiaridades dentro del mercado, susceptibles de explicar tal hecho.

Tal como ha sido analizado, existen unas especificaciones propias de la oferta y demanda de trabajo de personas pertenecientes al colectivo de estudio, que las diferencian del caso general; lo que supone admitir la presencia de dos mercados con un comportamiento diferentes, de tal modo que las funciones correspondientes estarían desplazadas hacia la izquierda, de tal modo que la posición de equilibrio se resolvería con un volumen menor de contratación y, previsiblemente, aunque no necesariamente, con menores salarios (ver apartado 3). Si a ello unimos la heterogeneidad en la composición de la oferta de trabajo de personas con discapacidad, o la existencia de

³⁹ De hecho, algunos de los factores recogidos por las mencionadas teorías, tales como las bonificaciones o subvenciones a la contratación laboral, las rentas no salariales procedentes de la protección social existente, la información asimétrica, la discriminación, etc., han sido incorporados a las funciones de oferta y demanda, ya que son cuantificables y afectan de manera directa a las mismas, bien desplazándolas, modificando su elasticidad, etc.

otros factores de carácter institucional, además de los que han sido señalados, que influyen sobre este segmento del mercado de manera muy especial, no puede extrañar el dispar comportamiento observado. Así, podemos señalar algunos de esos factores, como los siguientes:

- La regulación normativa del empleo,
- El entramado social de la discapacidad,
- Las costumbres y los hábitos sociales.

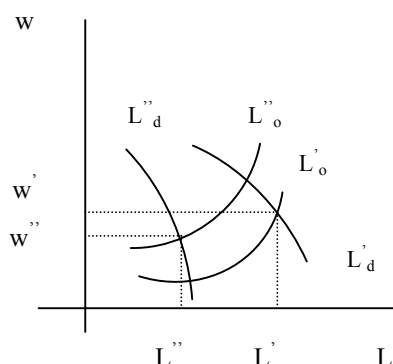


Figura 2.3

Pero, además, si incorporamos los condicionamientos macroeconómicos sobre el mercado de trabajo, podremos percibir nuevos elementos que favorecen en poco la situación del segmento laboral que nos ocupa. Evidentemente, dicha situación resulta menos problemática en un ambiente de expansión, si bien las condiciones laborales que han sido establecidas anteriormente, harán bascular las preferencias del mercado hacia las personas sin discapacidad en primer lugar, alcanzando a las personas con discapacidad más tarde. Pero sería en el supuesto de que aparezcan dificultades en la economía cuando la situación se convierta en más crítica.

Desde el punto de vista de la Economía de demanda, la caída de las expectativas como consecuencia de la contracción de las mismas se traduce en una reducción del empleo; pero ello, dadas las características de las funciones de oferta y demanda de mano de obra analizadas, incidirá con mayor fuerza en las personas con discapacidad; las reducciones salariales o las disminuciones de contratación repercutirán con mayor fuerza.

Desde el punto de vista de la Economía del lado de la oferta, los menores rendimientos esperados por los empresarios o los mayores costes laborales imputados a las personas con discapacidad, las sitúa en una posición particularmente vulnerable para prescindir de las mismas, como un modo de corregir, en alguna medida, las dificultades que en tales capítulos afectan a las empresas.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL MERCADO DE TRABAJO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD A TRAVÉS DE LA EDAD-2008

Una vez establecido el marco teórico del mercado de trabajo de personas con discapacidad se debe analizar la realidad existente y cuantificar el efecto de los diferentes factores que se han ido resaltando en el modelo teórico planteado.

Son bastantes las preguntas que surgen y que deberían ser respondidas para establecer posteriormente políticas económicas efectivas, siendo las dos preguntas principales las siguientes:

- ¿Cómo influye la discapacidad en la probabilidad de ser activo (ocupado o desempleado) o inactivo?
- ¿Qué factores o variables inciden más sobre la probabilidad de estar ocupado?

Adicionalmente, en un segundo nivel de cuestiones, cabría preguntarse sobre aspectos personales ¿cómo incide la edad sobre la actividad de las personas con discapacidad? ¿Existe un efecto salida del mercado más intenso en los tramos de edad más elevados de la población? ¿Influye determinantemente el estado de salud sobre la actividad o el empleo? ¿Existe una doble discriminación afectando más a las mujeres con discapacidad la inactividad y el paro?

Sobre las deficiencias y discapacidades: ¿es más difícil ser activo si se padecen unas deficiencias u otras? ¿Cómo afecta la discapacidad sobrevenida durante la etapa laboral? ¿Una persona con discapacidad es más activa en el mercado si pertenece a alguna organización del tejido social de la discapacidad?

Con respecto a la inversión en capital humano ¿A mayor nivel educativo se produce un mayor acceso al mercado de trabajo? ¿Resulta a priori más sencillo

encontrar un empleo si se posee estudios primarios, medios o universitarios? ¿Se debe prestar atención a la etapa pre-mercado laboral en cuanto a la formación?

En cuanto a la restricción presupuestaria planteada en el modelo: ¿Cómo afecta la percepción de pensiones u otras prestaciones? ¿Puede producirse una sustitución entre trabajo y ocio si la persona con discapacidad recibe rentas excedentarias u otros ingresos monetarios regulares?

A estas y otras preguntas se intentará dar respuesta en el presente capítulo a través del análisis estadístico y econométrico de la EDAD-2008, ya que es la última encuesta sobre discapacidad realizada en España⁴⁰ y que considera múltiples aspectos del colectivo, entre ellos el empleo, y cuyas características y ventajas metodológicas se comentan en el siguiente epígrafe.

Seguidamente, se presentan múltiples cuadros estadísticos sobre datos relativos tanto a hogares en general, comparando diferentes aspectos de la población con y sin discapacidad, como cuestiones más particulares de las características del colectivo de estudio.

Finalmente, se presenta en el análisis econométrico dos modelos de regresión logística sobre la población con discapacidad; el primero de ellos pretende analizar los efectos de un conjunto de variables explicativas sobre la probabilidad de ser activo y posteriormente en un segundo modelo se intentará definir los factores más significativos a la hora de estar ocupado.

1.- Introducción a la EDAD-2008⁴¹

1.1.- Objetivos y aspectos generales de la EDAD-2008

La Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD-2008) es una operación estadística realizada por el INE en

⁴⁰ Otras encuestas realizadas sobre discapacidad han sido la Encuesta de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de 1986, la Encuesta sobre Deficiencias, Discapacidades y Estado de Salud de 1999 y el Módulo Ad Hoc de la Encuesta de Población Activa de 2002. Adicionalmente existen otras fuentes de datos tales como registros administrativos o encuestas generales que a través de una serie de preguntas se puede determinar si la persona tiene una discapacidad como el Panel de Hogares de la Unión Europea de 1994-2001 (Cazallas, 2005).

⁴¹ Este apartado ha sido elaborado a partir de extractos revisados y adaptados de la Metodología publicada por el INE (2009).

colaboración con El Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (a través de la D.G. de Políticas Sectoriales sobre Discapacidad y el IMSERSO), la Fundación ONCE, CERMI y FEAPS.

El objetivo general DE LA edad-2008 es atender la demanda de información para el Sistema Nacional para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), proporcionando una base estadística que permita guiar la promoción de la autonomía personal y la prevención de las situaciones de dependencia. Adicionalmente se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- A. Estimar el número de personas con discapacidad (o limitaciones importantes de la actividad siguiendo la CIF) que residen en España en viviendas familiares y en determinados establecimientos colectivos, así como su distribución geográfica.
- B. Conocer las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación en la vida cotidiana de las personas, así como la severidad de dichas limitaciones.
- C. Conocer las características de las personas con discapacidad y en situación de dependencia.
- D. Identificar los distintos tipos de deficiencias que originan las limitaciones.
- E. Conocer las causas que han generado dichas deficiencias.
- F. Evaluar la igualdad de oportunidades o discriminación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, educativo, de ocio, movilidad, etc.
- G. Identificar las necesidades y demandas de asistencia, los apoyos que se reciben y sus características, Conocer el uso de ayudas técnicas, adaptaciones especiales (en el hogar, lugar de trabajo...), cuidados personales, etc.
- H. Realizar el análisis de la discapacidad desde la perspectiva de género.

Esta operación estadística parte de la experiencia de la anterior Encuesta EDDDES-99, adaptada a las condiciones sociales y demográficas actuales y bajo la nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). La CIF, publicada por la OMS en 2001, revisa y adapta la CIDDM de 1997. La CIF considera la discapacidad como un término paraguas que engloba las deficiencias, discapacidades (ahora limitaciones en la actividad) y minusvalías (ahora restricciones en la participación), introduciendo otra diferencia crucial consistente en la ampliación del

concepto de salud incorporando factores ambientales (ambiente físico, social y actitudinal en el que las personas viven y conducen sus vidas).

La CIF incluye, bajo el concepto global de discapacidad, el conjunto de deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Sin embargo, la propia Clasificación señala que es difícil distinguir entre "actividades" y "participación" y análogamente entre Individual" y "social". Por ello, facilita una única lista de actividades/participación y deja al usuario la decisión, en función de sus propios criterios operativos, de diferenciar entre actividades y participación.

El objetivo principal de esta clasificación es dar un lenguaje común y estandarizado y un mapa conceptual para la descripción de la salud y los estados relacionados con la salud. Es decir, la CIF ha pasado, de ser una clasificación de consecuencias de la enfermedad, a una clasificación de los componentes de la salud.

La encuesta se ha realizado en dos etapas: la primera, EDAD-hogares entre noviembre de 2007 y febrero de 2008 (EDAD-H), dirigida a viviendas familiares, encuestando a 96.000 hogares y 260.000 personas; y una segunda etapa, EDAD-centros⁴² entre mayo-julio de 2008 (EDAD-C), dirigida por primera vez a centros de personas mayores, centros de personas con discapacidad, hospitales psiquiátricos y hospitales geriátricos, investigando a 11.000 personas en 800 centros.

La encuesta investiga la percepción subjetiva que tienen las personas sobre sus limitaciones, la causa de dichas limitaciones, su grado de severidad y las ayudas recibidas. Se pregunta por su estado de salud, las prestaciones socioeconómicas relacionadas con la discapacidad, la discriminación por motivos de discapacidad, accesibilidad, redes sociales y una serie de características sociodemográficas relevantes para el conjunto del colectivo al que va dirigido.

1.2.- Definiciones básicas: discapacidad y deficiencia

Antes de pasar a enumerar las variables objeto de estudio es preciso hacer unas puntualizaciones metodológicas:

En primer lugar, aunque la CIF engloba bajo el término discapacidad el conjunto de deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación, en la

⁴² La descripción metodológica de esta parte de la EDAD no se va a incluir en este apartado, ya que no constituye parte del objetivo de esta investigación.

EDAD-h el concepto de discapacidad se identifica con toda limitación importante para realizar las actividades de la vida diaria que haya durado o se prevea que vaya a durar más de 1 año y tenga su origen en una deficiencia. Se considera que una persona tiene una discapacidad aunque la tenga superada con el uso de ayudas técnicas externas o con la ayuda o supervisión de otra persona.

En segundo lugar y como ya se ha mencionado, en la CIF es difícil distinguir entre "actividades" y "participación", para lo que la clasificación facilita una única lista de actividades/participación dejando al usuario la decisión de diferenciar entre ambos conceptos.

En esta línea, en la EDAD-h se ha considerado las actividades relacionadas con los siete primeros capítulos de los nueve en que agrupa la CIF el componente actividades y participación. Los dos capítulos que no se incorporan corresponden a "Áreas principales de la vida" (actividades necesarias para participar en la educación, empleo y actividades económicas) y "Vida comunitaria, social y cívica" (actividades para participar en las áreas de tiempo libre y ocio, actividades religiosas, vida política y ciudadanía...). No obstante, la EDAD-h investiga la participación en estas actividades a través de un conjunto de preguntas sobre su relación con la actividad económica, sobre educación y sobre redes y contactos sociales.

Con las anteriores premisas, la EDAD-2008 considera las siguientes categorías de discapacidades⁴³:

1. Visión.
 - 1.1. Percibir cualquier imagen.
 - 1.2. Tareas visuales de conjunto.
 - 1.3. Tareas visuales de detalle.
 - 1.4. Otros problemas de visión.
2. Audición.
 - 2.1. Recibir cualquier sonido.
 - 2.2. Audición de sonidos fuertes.
 - 2.3. Escuchar el habla.

⁴³ La denominación de las discapacidades corresponden a lenguaje CIF, mientras que la formulación que se utiliza en los cuestionarios está adaptada a lenguaje coloquial de forma que sea comprensible para cualquier persona. Asimismo, se incluye visión y audición como discapacidad cuando serían más propio de deficiencias, trasgrediendo en este caso la filosofía de la CIF.

3. Comunicación.
 - 3.1. Producir mensajes hablados.
 - 3.2. Recibir mensajes hablados.
 - 3.3. Comunicación de mensajes escritos.
 - 3.4. Comunicación de mensajes de gestos, señales o símbolos.
 - 3.5. Mantener una conversación (sólo problemas de naturaleza cognitiva o intelectual).
 - 3.6. Comunicación a través de dispositivos y técnicas de comunicación.
4. Aprendizaje y aplicación del conocimiento y desarrollo de tareas (sólo problemas de naturaleza cognitiva o intelectual).
 - 4.1. Uso intencionado de los sentidos (mirar, escuchar, ...).
 - 4.2. Aprendizaje básico (leer, escribir, contar, ...).
 - 4.3. Realizar tareas sencillas.
 - 4.4. Realizar tareas complejas.
5. Movilidad.
 - 5.1. Cambiar las posturas corporales básicas.
 - 5.2. Mantener la posición del cuerpo.
 - 5.3. Desplazarse dentro del hogar.
 - 5.4. Desplazarse fuera del hogar.
 - 5.5. Desplazarse utilizando medios de transporte como pasajero.
 - 5.6. Conducir vehículos.
 - 5.7. Levantar y llevar objetos.
 - 5.8. Mover objetos con las extremidades inferiores.
 - 5.9. Uso fino de la mano.
6. Autocuidado.
 - 6.1. Lavarse.
 - 6.2. Cuidados de las partes del cuerpo.
 - 6.3. Higiene personal relacionada con la micción.
 - 6.4. Higiene personal relacionada con la defecación.
 - 6.5. Higiene personal relacionada con la menstruación.
 - 6.6. Vestirse y desvestirse.
 - 6.7. Comer y beber.
 - 6.8. Cuidado de la propia salud: cumplir las prescripciones médicas.

6.9. Cuidado de la propia salud: evitar situaciones de peligro.

7. Vida doméstica.

7.1. Adquisición de bienes y servicios.

7.2. Preparar comidas.

7.3. Realizar los quehaceres de la casa.

8. Interacciones y relaciones personales.

8.1. Interacciones interpersonales básicas.

8.2. Relacionarse con extraños

8.3. Relaciones formales.

8.4. Relaciones sociales informales.

8.5. Relaciones familiares.

8.6. Relaciones sentimentales.

Respecto a las deficiencias, que la CIF engloba bajo el término de discapacidad, también son objeto de estudio, pero con una restricción: sólo se investigan aquellas deficiencias que han originado una limitación en la actividad de la persona. Las deficiencias se agrupan en las siguientes categorías:

1. Deficiencias Mentales.

1.1. Retraso madurativo.

1.2. Deficiencia intelectual profunda y severa.

1.3. Deficiencia intelectual moderada.

1.4. Deficiencia intelectual leve.

1.5. Inteligencia límite.

1.6. Demencias.

1.7. Enfermedad mental.

1.8. Otros trastornos mentales.

2. Deficiencias visuales.

2.1. Ceguera total.

2.2. Mala visión.

3. Deficiencias del oído.

3.1. Sordera prelocutiva.

3.2. Sordera postlocutiva.

3.3. Mala audición.

- 3.4. Trastornos del equilibrio.
- 4. Deficiencias del lenguaje, habla y voz.
 - 4.1. Mudez (no por sordera).
 - 4.2. Habla dificultosa o incomprensible.
- 5. Deficiencias osteoarticulares.
 - 5.1. Cabeza.
 - 5.2. Columna vertebral.
 - 5.3. Extremidades superiores.
 - 5.4. Extremidades inferiores.
- 6. Deficiencias del sistema nervioso.
 - 6.1. Parálisis de una extremidad superior.
 - 6.2. Parálisis de una extremidad inferior.
 - 6.3. Paraplejia.
 - 6.4. Tetraplejia.
 - 6.5. Trastornos de la coordinación de movimientos y/o tono muscular.
 - 6.6. Otras deficiencias del sistema nervioso.
- 7. Deficiencias viscerales.
 - 7.1. Aparato respiratorio.
 - 7.2. Aparato cardiovascular.
 - 7.3. Aparato digestivo.
 - 7.4. Aparato genitourinario.
 - 7.5. Sistema endocrino-metabólico.
 - 7.6. Sistema hematopoyético y sistema inmunitario.
- 8. Otras deficiencias.
 - 8.1. Piel.
 - 8.2. Deficiencias múltiples.
 - 8.3. Deficiencias no clasificadas en otra parte.

En las características de las discapacidades especifican también datos sobre la severidad, ayudas técnicas y de asistencia personal, deficiencias de origen, causas de las deficiencias y edad de inicio de la discapacidad.

La Encuesta introduce las siguientes variables de clasificación: Edad, sexo, relaciones de parentesco (con la persona de referencia del hogar y con las personas que

tienen alguna discapacidad), país de nacimiento, nacionalidad, estado civil y situación de convivencia, nivel de estudios terminados, certificado de minusvalía ($\geq 33\%$), relación con la actividad económica, situación profesional, ocupación, actividad de la empresa y provincia de residencia.

1.3.- Enfoque y problemas metodológicos de los cuestionarios

La CIF trata sobre el funcionamiento y la discapacidad, es decir, consta de dos partes:

- a. Funciones de los sistemas corporales y estructuras del cuerpo. Las funciones corporales son las funciones fisiológicas de los sistemas corporales. Las estructuras del cuerpo son las partes anatómicas del mismo. Las deficiencias son problemas en esas funciones o estructuras.
- b. Actividades y participación. La actividad es la realización de una tarea por parte de un individuo, mientras que la participación es el acto de involucrarse en una situación vital. Así pues, la limitación en la actividad (Discapacidad a efectos de la EDAD-2008) es la dificultad que un individuo tiene en el desempeño/realización de una actividad.

Con relación a la aplicación de la CIF en la Encuesta, ha sido preciso resolver una serie de dificultades metodológicas surgidas de la propia clasificación. Estas dificultades ya surgieron en las anteriores encuestas y, dado que las soluciones que se tomaron entonces no interfieren en la aplicación de la CIF, se han mantenido para la nueva encuesta.

Los problemas y soluciones pueden resumirse en los siguientes:

- Utiliza una terminología que presenta una gran complejidad de respuesta para ser manejada por personal no especializado.
- La CIF incluye un gran número de deficiencias que no dan lugar a ninguna discapacidad, lo que podría convertir una encuesta que pretende ser de carácter social en una investigación exclusivamente sanitaria.
- Partiendo de la base de que la discapacidad se entiende, a efectos de la Encuesta, como una dificultad importante que tiene una persona para realizar una actividad, lo primero que hubo que hacer fue delimitar las actividades, como

andar, comer, etc. que se iban a investigar para poder preguntar a las personas encuestadas en cuál o cuáles de ellas tiene dificultades importantes⁴⁴.

- Las discapacidades pueden no darse solas, sino que una misma persona puede tener dos o más discapacidades, que pueden ser independientes o pueden tener su origen en una misma deficiencia.
- Determinar a partir de qué momento una discapacidad es objeto de estudio en la encuesta. En efecto, discapacidades aparentemente importantes, como podría ser una cojera muy notoria, pueden, de hecho, no limitar de forma importante la actividad de una persona y a la inversa, por lo que fue necesario precisar con claridad en qué casos sí debe recogerse una discapacidad.
- Cómo determinar cuándo una discapacidad debe ser objeto de estudio en función del tiempo o permanencia de la misma, puesto que no interesa aquella limitación pasajera que puede ser debida a una situación claramente subsanable (como puede ser la producida por una fractura de pierna o equivalente). Es importante también destacar que muchas limitaciones pueden dejar de serlo con la ayuda de algún instrumento o dispositivo, o con la supervisión de otra persona.
- El problema de la edad: es muy difícil conocer si una discapacidad en un menor (de 0 a 5 años) va a tener carácter de larga duración o transitorio y, por otra parte, existen muchas limitaciones que son inherentes a la edad. Por ejemplo, no se puede decir que un niño de dos meses tiene una discapacidad para hablar, sin embargo, puede tener algún problema que le ocasione esta limitación en el futuro y no siempre sea detestable en el momento. Estas consideraciones llevaron a la necesidad de establecer distintos grupos de edades⁴⁵.

Las soluciones tomadas en la EDAD-h que han permitido paliar estas dificultades, incluyendo en su caso las recomendaciones internacionales, se especifican a continuación:

- Las discapacidades y deficiencias investigadas se adaptan a un lenguaje asequible.

⁴⁴ Resulta obvio que el número de actividades posibles a realizar por una persona es interminable y, por tanto, para delimitar el estudio fue necesario restringirlo a las fundamentales.

⁴⁵ Se habla de discapacidad para personas de 6 o más años y limitación entre 0 y 5 años, tal y como se establece en la CIF y antes en la CIDDM. Para los niños entre 0 y 6 años se les realizó el cuestionario de limitaciones donde se agrupaban en 18 tipos de limitaciones; por el objetivo general de la presente investigación no se van a ofrecer datos y análisis de este segmento de la población, centrándose únicamente en el cuestionario de discapacidades

- Se entiende por limitación en la actividad (discapacidad), toda limitación grave o importante para realizar las actividades de la vida cotidiana que afecte de forma duradera y tenga su origen en una deficiencia. Se hace una excepción, recogiendo también algunas discapacidades que no tienen su origen en una deficiencia claramente delimitada, sino que obedecen a procesos degenerativos DE LA edad.
- Se recogen todas las discapacidades que tiene la persona, ya sean independientes o no entre sí.
- Se considera que una actividad está limitada de forma importante cuando así lo estima la propia persona.
- Una limitación se considera de larga duración cuando la naturaleza de la misma lleve implícito este carácter o cuando el tiempo que han durado o se prevé que vayan a durar sea igual o superior al año.
- Se consideran dos grupos de edad. Un primer grupo para las edades comprendidas entre 0 y 5 años, y un segundo grupo para edades de 6 y más años.
- Se investigan todas las discapacidades que tienen las personas aunque las tengan superadas con el uso de alguna ayuda técnica o con la ayuda o supervisión de otra persona⁴⁶.

1.4.- Fases y cuestionarios

La encuesta EDAD-2008 se ha desarrollado en dos fases y se han pasado los siguientes cuatro cuestionarios:

- a. Cuestionario de Hogar.
- b. Cuestionario de Discapacidades (personas de 6 y más años).
- c. Cuestionario de Limitaciones (niños de 0 a 5 años).

⁴⁶ Sólo se consideran discapacidades aquellas que se hayan superado con el uso de ayudas técnicas externas (muletas, sillas de ruedas, prótesis que sustituyen algún miembro, aparatos auditivos, oxígeno, sondas, etc.), quedando excluidas aquellas otras que hayan sido superadas con el uso de ayudas técnicas internas (marcapasos, lentes intraculares de cataratas, prótesis articulares de la rodilla, válvulas cardíacas, válvulas de descompresión cerebrales, clavos, etc. Se hace una salvedad en el caso de las discapacidades de la visión: sólo se recogen las discapacidades que subsisten con el uso de gafas o lentillas y no aquellas que hayan sido superadas con el uso de estas ayudas técnicas aunque sean externas.

d. Cuestionario de personas cuidadoras principales.

En la primera fase, se ha aplicado el Cuestionario de Hogar para captar a todas las personas del hogar entrevistadas que tengan alguna discapacidad. Por ello, se pasa a la persona de referencia del hogar⁴⁷, u otra persona que en ese momento esté en el hogar y que esté suficientemente informada⁴⁸, una serie de preguntas que tratan de determinar las discapacidades que tiene cada persona residente en el hogar, donde la discapacidad se presenta en términos comprensibles para personas de cualquier nivel cultural.

Adicionalmente, se solicita información sobre el tipo de hogar y composición del mismo, se pregunta por el nivel mensual de ingresos regulares del hogar y prestaciones sociales extraordinarias. Asimismo, se solicita información de todos los residentes en el hogar sobre edad, sexo, relaciones de parentesco -con la persona de referencia del hogar y con las personas que tienen alguna discapacidad-, país de nacimiento, nacionalidad, estado civil y situación de convivencia, nivel de estudios terminados, certificado de minusvalía ($\geq 33\%$), relación con la actividad económica, situación profesional, ocupación, actividad de la empresa y provincia de residencia.

Se finaliza con un apartado relativo a condiciones y accesibilidad de la vivienda y otro sobre gasto privado del hogar debido a la discapacidad.

En la segunda fase, con el Cuestionario de Discapacidades, se entrevista a las personas de 6 y más años que previamente en el cuestionario de hogar han sido clasificados como personas con discapacidad⁴⁹.

La cumplimentación del cuestionario comienza mediante la verificación de las discapacidades que el informante del cuestionario de hogar haya señalado. Se continúa preguntando por las características de las discapacidades: grado de severidad de cada

⁴⁷ Se considera persona de referencia del hogar aquella que, residiendo habitualmente en ese hogar, es la que más aporta periódicamente al presupuesto del hogar. Si ésta no es miembro del mismo, según la definición dada anteriormente, no puede tener la consideración de persona de referencia, por lo que será aquél miembro del hogar a cuyo nombre vayan dirigidas las transferencias monetarias remitidas por la persona que aporta mayores ingresos. En el caso de que quien reciba las transferencias sea menor de edad, la persona de referencia será el miembro del hogar responsable del menor.

⁴⁸ El informante debe ser la persona de referencia del hogar o en su defecto su cónyuge o pareja, su padre o madre, su hermano/a o hijo/a (dependiendo de la edad), otro familiar u otro miembro del hogar no vinculado a la persona de referencia por lazos de parentesco, eligiéndose en este último caso aquella persona que haya residido más tiempo en el mismo.

⁴⁹ No obstante, se admite la respuesta de otra persona en los casos de incapacidad para contestar por enfermedad, ausencia durante todo el tiempo que dura el trabajo de la sección o desconocimiento del idioma. Si la persona es menor de 18 años, este cuestionario lo debe responder el padre, madre, tutor u otra persona del hogar que esté suficientemente informada.

discapacidad, edad de inicio, deficiencia que ha originado cada una de ellas y si recibe supervisión o asistencia personal o utiliza alguna ayuda técnica externa.

Para cada discapacidad manifestada sólo se considera una deficiencia. Por tanto, cuando una misma discapacidad pueda ser originada por más de una deficiencia o cuando resulte difícil conocer el verdadero origen de la discapacidad, en el momento de recoger esta información se siguen las siguientes pautas:

Cuando la discapacidad obedezca a una enfermedad que ya está superada o que no evoluciona pero que ha dejado alguna secuela, la deficiencia será la del órgano, sistema o aparato en que se haya producido tal secuela. Por ejemplo, una discapacidad para oír producida por una meningitis ya curada obedece a una deficiencia de la audición. Del mismo modo, una discapacidad para desplazarse producida por una poliomielitis ya curada se debe a una deficiencia de las extremidades inferiores.

Cuando la discapacidad es la consecuencia de una enfermedad degenerativa y progresiva y por tanto no superada, la deficiencia a considerar será la del aparato o sistema enfermo con independencia de las secuelas que esté produciendo en otro órgano. Por ejemplo, una discapacidad para ver producida por una diabetes se debe a una deficiencia endocrino-metabólica; y una discapacidad para desplazarse debida a la enfermedad de Parkinson se considera debida a una deficiencia del sistema nervioso.

Existe un tercer caso en que una discapacidad puede ser producida por una enfermedad larga pero curable, de forma que al mismo tiempo que la enfermedad está incidiendo directamente sobre un órgano, aparato o sistema, se han dejado ver las secuelas de dicha enfermedad. En general, estas secuelas afectan al mismo órgano sobre el que incide la enfermedad y, por tanto, los dos caminos llevan a la misma deficiencia. Por ejemplo, la discapacidad para desplazarse producida por una tuberculosis pulmonar es debida a una deficiencia del aparato respiratorio, tanto en el caso de que tenga la enfermedad como en el caso de que esté curada, y haya quedado como secuela una fibrosis pulmonar.

Cuando las discapacidades obedezcan a deficiencias que afectan a varios órganos o sistemas corporales que son debidos a trastornos congénitos (cromosomopatías, labio leporino, toxoplasmosis, ...) se clasificarán como Deficiencias Múltiples.

Una vez determinadas para cada persona las discapacidades que han sido causadas por una misma deficiencia, y partiendo ya de ésta, se pregunta sobre el problema que causó la misma y la edad de inicio. Asimismo, se solicita información relativa a un conjunto de enfermedades diagnosticadas; si las discapacidades obligan a la persona a estar encamada; sobre el nivel de satisfacción de las ayudas técnicas y/o personales que recibe; los cuidados personales; cambios de residencia por motivo de discapacidad; pertenencia a organizaciones no gubernamentales; prestaciones sanitarias y sociales y si ha percibido o percibe algún tipo de prestación económica.

Para analizar el grado de integración social del colectivo de personas con discapacidad, se introduce un apartado sobre cambios en la actividad económica como consecuencia de la discapacidad y datos sobre la actividad económica actual. Asimismo, se investiga si las personas que no están incorporadas al mercado laboral, han tenido que abandonar determinadas tareas-trabajos importantes o necesarios para la economía doméstica como consecuencia de la discapacidad. También se requiere información más específica relativa al nivel de estudios terminados, estudios en curso e integración escolar.

Respecto a la relación con la actividad económica de las personas con discapacidad, se investiga cual es esta relación, si por motivo de la discapacidad han tenido que modificarla o han tenido que cambiar de ocupación, si han trabajado alguna vez, el tipo de jornada, forma de acceso al empleo, tipo de contrato, motivo por el que dejaron de trabajar, tiempo en desempleo, si buscan trabajo, forma de búsqueda, razón principal por la que creen que no encuentran trabajo y razón por la que no buscan empleo.

También se incorporan apartados relativos a discriminación, redes y contactos sociales, accesibilidad y salud general.

En la segunda fase también se realiza un cuestionario a los menores de 6 años, llamado Cuestionario de Limitaciones. Se abre un cuestionario de Limitaciones a cada menor de 6 años que en el cuestionario de hogar figure que tiene alguna limitación de las que se investigan y deberá ser respondido por los padres o tutores del menor.

De la misma forma que en el Cuestionario de Discapacidades, se solicita información sobre las limitaciones, las deficiencias que las han producido, la severidad, las ayudas técnicas y de asistencia personal, la edad de inicio y la causa principal de las

deficiencias, entre otras. Por último, se obtiene información relativa a cambios de residencia debido a alguna limitación del niño; pertenencia a alguna ONG y sobre prestaciones sanitarias, sociales y económicas.

Por último, se realiza el Cuestionario de Cuidadores principales. Sobre las características de las personas cuidadoras, se introduce un cuestionario específico que debe responder, siempre que sea posible, la persona cuidadora principal. Se trata de obtener información de las características demográficas y sociales de las personas cuidadoras; del grado de profesionalización, del tiempo dedicado y tipos de cuidados, sobre las dificultades para prestar los cuidados, sobre su estado de salud y sobre aspectos profesionales, familiares o de ocio de los que han tenido que prescindir por dedicarse a prestar cuidados.

1.5.- Ámbito de la investigación y diseño muestral

La investigación se ha dirigido al conjunto de personas que reside en viviendas familiares principales. Cuando una misma vivienda estaba constituida por dos o más hogares, el estudio se ha extendido a todos ellos, pero de manera independiente para cada hogar

El tipo de muestreo utilizado es un muestreo bietápico estratificado. Las unidades de primera etapa son las secciones censales. Las unidades de segunda etapa son las viviendas familiares principales. Dentro de ellas no se ha realizado submuestreo alguno, investigándose a todos los hogares que tienen su residencia habitual en las mismas.

El marco para la selección de la muestra es un marco de áreas formado por la relación de secciones censales existentes con referencia a 1 de abril de 2007. Para las unidades de segunda etapa se utiliza la relación de viviendas familiares principales en cada una de las secciones seleccionadas para la muestra.

El criterio de estratificación utilizado ha sido el tamaño del municipio al que pertenece la sección.

Para cubrir los objetivos de la encuesta de facilitar estimaciones con un determinado grado de fiabilidad a nivel nacional, de comunidad autónoma y provincial,

se ha determinado un tamaño muestral de 96.075 viviendas distribuidas en 3.843 secciones censales. El número medio de entrevistas por sección ha sido de 25.

La afijación de la muestra entre provincias se ha realizado asignando una parte uniforme y otra proporcional al tamaño de la provincia, habiendo tenido en cuenta la estimación del número de personas con discapacidad obtenida en la última encuesta.

Las secciones que forman la muestra se seleccionan dentro de cada estrato con probabilidad proporcional a su tamaño. Las viviendas, en cada sección, con igual probabilidad mediante muestreo sistemático con arranque aleatorio. Este procedimiento conduce a muestras autoponderadas en cada estrato.

Se han utilizado estimadores de razón a los que se les ha aplicado técnicas de reponderación. La información auxiliar utilizada dependerá de la característica objeto de estudio.

El método de recogida de información ha sido el de entrevista personal que podía ser complementada, en casos excepcionales, mediante entrevista telefónica.

Unidades básicas Vivienda familiar. Se considera vivienda familiar toda habitación o conjunto de habitaciones y sus dependencias, que ocupan un edificio o una parte estructuralmente separada del mismo y que, por la forma en que han sido construidas, reconstruidas o transformadas, están destinadas a ser habitadas por uno o varios hogares, y en la fecha de la entrevista no se utilizan totalmente para otros fines. Se incluyen en esta definición:

- Los alojamientos fijos: recintos que no responden totalmente a la definición de vivienda familiar por ser semipermanentes (barracas o cabañas), estar improvisados con materiales de desecho como latas y cajas (chabolas, chozas), o no haber sido concebidos en un principio con fines residenciales ni reformados para ser utilizados con estos fines (cuadras, pajares, molinos, garajes, almacenes, cuevas, refugios naturales), pero que sin embargo constituyen la residencia principal y habitual de uno o varios hogares.
- Las viviendas de carácter familiar existentes dentro de viviendas colectivas, siempre que estén destinadas al personal directivo, administrativo o de servicio del establecimiento colectivo.

Hogar. Se considera que forma un hogar la persona o grupo de personas que residen habitualmente en una vivienda familiar y comparten alimentos u otros bienes

con cargo a un mismo presupuesto. Si en la vivienda residen dos o más grupos humanos con presupuestos diferenciados, cada uno de ellos forma un hogar. Se incluyen TAMBIÉN los hogares privados ubicados en viviendas colectivas, siempre que tengan autonomía de gastos respecto al hogar colectivo.

Miembros del hogar. Las condiciones que se establecen para determinar si una persona es o no miembro del hogar, tratan de evitar la posibilidad de que una misma persona pueda clasificarse en más de un hogar o, por el contrario, no pueda clasificarse en ninguno.

Se considera que una persona es miembro del hogar cuando reside o piensa residir habitualmente en el hogar en el período de referencia de la encuesta (entre el 15 de octubre de 2007 y el 15 de febrero de 2008).

También se consideran miembros del hogar aquellas personas que:

- No residen habitualmente en la vivienda encuestada, residiendo en un establecimiento colectivo⁵⁰, pero piensan regresar al hogar para residir en él antes de que finalice el período de referencia.
- Huéspedes⁵¹ y personas empleadas en el hogar⁵² que residan o piensen residir en el mismo la mayor parte del periodo de referencia.
- Personas que residen sucesivamente en distintas viviendas, pero durante el período de referencia han residido en la vivienda encuestada más tiempo que en otra vivienda familiar o tiene previsto residir en la vivienda encuestada toda o la mayor parte del período (en caso de que haya constituido un nuevo hogar por matrimonio o emancipación).

⁵⁰ Se considera establecimiento colectivo aquella vivienda o edificio destinado a ser habitado por un grupo de personas que no constituyen un hogar, sometidas a una autoridad o régimen común, o unidas por objetivos o intereses personales (establecimientos hospitalarios, de enseñanza en régimen de internado, instituciones para personas mayores o con discapacidades, establecimientos militares, establecimientos de hostelería etc.).

⁵¹ Persona que comparte alimentos con el hogar y/o habita en la vivienda aportando al hogar una contraprestación monetaria. Se considerará dentro del hogar siempre que no haya más de 5 huéspedes.

⁵² Persona que presta al hogar servicios de carácter doméstico, a cambio de una remuneración en dinero o en especie previamente estipulada.

2.- Análisis descriptivo de los hogares de la EDAD-2008

A continuación se van a analizar las características de la población con discapacidad y sin discapacidad mediante una serie de tablas de contingencia extraídas del fichero de hogares de la EDAD-2008. El estudio únicamente se va a ceñir en la mayoría de las tablas a la población en edad laboral de 16 a 64 años, al ser el objetivo de la tesis la actividad y el empleo de la población con discapacidad en España.

Nótese que en los totales ofrecidos en los cuadros existen mínimas diferencias de unas tablas a otras, debiéndose principalmente al factor de elevación que se debe utilizar para ponderar los registros de los ficheros, provocando variaciones no significativas.

2.1.- Sexo, edad y estado civil de la población con discapacidad y sin discapacidad

La población con discapacidad en España que reside en domicilios particulares, según la EDAD-2008, asciende a 3,8 millones de personas⁵³, suponiendo el 8,5% de la población total⁵⁴.

Por sexos, 1,5 millones son varones (40,2%) y 2,3 son mujeres (59,8%), existiendo una tasa de prevalencia de la discapacidad superior entre las mujeres que entre los varones.

Si consideramos únicamente la población con discapacidad en edad laboral, existen 1,5 millones de personas con discapacidad, reduciéndose los porcentajes entre varones y mujeres hasta el 47,5% y 52,5%, respectivamente. Es evidente que la confluencia del género con la discapacidad podría conllevar una situación diferencial de doble discriminación, que podría afectar tanto a las expectativas laborales de la mujer,

⁵³ Si se consideran las personas con discapacidad que viven tanto en domicilios particulares como en centros residenciales, la población con discapacidad ascendería a 4,1 millones de personas. No obstante, las personas en centros residenciales, en una gran mayoría, se encontrarían en situaciones de dependencia e, incluso, se tratarían de personas mayores de 65 años y, por consiguiente, fuera de la población en edad laboral, con lo que no sería población potencial para el análisis económico del mercado de trabajo de personas con discapacidad.

⁵⁴ Si se compara la EDAD-2008 con la EDD-99 (INE, 2001) se observa que **el número de personas con discapacidad ha crecido en 320.000**. Sin embargo, dado que el crecimiento de las personas con discapacidad ha sido menor que el del total de la población, **la tasa de discapacidad ha registrado una disminución desde el 9,0% del año 1999 hasta el 8,5% en 2008**.

modificando su mapa de preferencias entre consumo y ocio, como a los hábitos de contratación de los empresarios, que podrían inducir a situaciones de mayores prejuicios o aversión a demandar mano de obra con discapacidad.

CUADRO 3.1: SEXO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA						
SEXO	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	TOTAL	%
Varón	20.715.374	50,3%	1.547.662	40,2%	22.263.036	49,4%
Mujer	20.468.514	49,7%	2.300.192	59,8%	22.768.706	50,6%
TOTAL	41.183.888	100,0%	3.847.854	100,0%	45.031.742	100,0%
Varón 16-64 años	14.776.463	50,7%	703.829	47,5%	15.480.292	50,6%
Mujer 16-64 años	14.354.312	49,3%	778.276	52,5%	15.132.588	49,4%
Total 16-64 años	29.130.775	100,0%	1.482.105	100,0%	30.612.880	100,0%

Por tramos de edad, el 57,9% de la población con discapacidad tiene más de 65 años, frente al 12,5% de la población sin discapacidad. Asimismo, en los tramos de edad se aprecia una tendencia creciente del número de personas con discapacidad, derivado del proceso lógico de correlación entre edad y discapacidad, a diferencia de la población sin discapacidad, que registra su pico más alto de población en el tramo de 25 a 34 años.

Es decir, una mayor edad asociada a un deterioro del estado de salud general, derivado tal vez de un agravamiento de la enfermedad o del comienzo de una discapacidad sobrevenida, podría desembocar en una mayor salida del mercado laboral, que se puede dar como consecuencia lógica de las limitaciones que produce la enfermedad o como un cambio de los hábitos sociales y los aspectos personales que les lleva a reducir sus horas de trabajo.

CUADRO 3.2: EDAD DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA						
EDAD	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	TOTAL	%
Menos de 16	6.921.473	16,8%	138.662	3,6%	7.060.135	15,7%
De 16 a 24	4.536.421	11,0%	75.096	2,0%	4.611.517	10,2%
De 25 a 34	7.501.515	18,2%	168.680	4,4%	7.670.195	17,0%
De 35 a 44	7.133.702	17,3%	286.466	7,4%	7.420.168	16,5%
De 45 a 54	5.686.006	13,8%	406.045	10,6%	6.092.051	13,5%
De 55 a 64	4.273.130	10,4%	545.818	14,2%	4.818.948	10,7%
Más de 65	5.131.640	12,5%	2.227.086	57,9%	7.358.726	16,3%
TOTAL	41.183.887	100,0%	3.847.853	100,0%	45.031.740	100,0%

Por otra parte, los porcentajes para la variable estado civil no difiere demasiado entre personas con y sin discapacidad, siendo el estado más frecuente el de casado (54,9% y 54,0%), siendo menor los solteros con discapacidad (32,4% frente al 39,6%) y siendo mayores las tasas en el resto de estados civiles (viudo, separado o divorciado). Asimismo, cabe señalar que un 62,5% de las personas sin discapacidad y un 59,9% de las personas con discapacidad declaran vivir en pareja.

No obstante, y aunque no se aprecien diferencias significativas entre la población con discapacidad y sin ella, el estado civil determinará la situación personal dentro de la unidad familiar y, consecuentemente se tendrá que prestar especial atención a posibles situaciones de protección familiar y a las decisiones que ésta pueda tomar en relación a los usos del tiempo que se quiera emplear; por ejemplo, , asignando mayores tiempos de trabajo a los miembros del hogar sin discapacidad ,derivando rentas excedentarias a la persona con discapacidad, que reducirá sus horas de trabajo ,como consecuencia del efecto renta, tal y como se ha visto en el modelo teórico siguiendo el modelo de asignación del tiempo de Becker.

CUADRO 3.3: ESTADO CIVIL DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
ESTADO CIVIL	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Soltero	11.525.078	39,6%	480.111	32,4%	12.005.189	39,2%
Casado	15.734.457	54,0%	813.999	54,9%	16.548.456	54,1%
Viudo	523.967	1,8%	63.935	4,3%	587.902	1,9%
Separado legalmente	650.703	2,2%	58.854	4,0%	709.557	2,3%
Divorciado	665.008	2,3%	63.957	4,3%	728.965	2,4%
NC	31.562	0,1%	1.249	0,1%	32.811	0,1%
TOTAL	29.130.775	100,0%	1.482.105	100,0%	30.612.880	100,0%

CUADRO 3.4: CONVIVENCIA EN PAREJA DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
CONVIVENCIA EN PAREJA	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Sí	18.213.951	62,5%	888.035	59,9%	19.101.986	62,4%
No	10.855.278	37,3%	593.855	40,1%	11.449.133	37,4%
NC	61.546	0,2%	215	0,0%	61.761	0,2%
TOTAL	29.130.775	100,0%	1.482.106	100,0%	30.612.881	100,0%

2.2.- Nivel de estudios terminados de la población en edad laboral

En las siguientes dos tablas se clasifican a los dos grupos por su nivel de estudios terminados, ofreciendo en la segunda tabla un mayor desglose por etapas educativas. El primer dato que llama la atención es que prácticamente una de cada cuatro personas con discapacidad no tienen estudios, mientras que las personas sin discapacidad registra un 7,6% del total.

Asimismo, 1 de cada 2 discapacitados solo dispone de estudios primarios (47,4%), siendo la tasa para las personas sin discapacidad de 7 puntos menor (40,7%). Aunque donde se recoge una mayor diferencia es en los estudios secundarios y universitarios, donde el colectivo obtiene unos porcentajes bastante inferiores, siendo de 19,8% y 8,3%, respectivamente, frente al 32,8% de personas sin discapacidad que disponen de estudios secundarios y 19,2% que finalizaron estudios universitarios.

Especial mención se ha hecho a la educación en el modelo teórico, otorgando un papel fundamental a la inversión en capital humano realizada por las personas con discapacidad en la etapa pre-mercado laboral. Una mayor educación va a permitir al individuo obtener mejores puestos de trabajo en el mercado primario, siguiendo la teoría dual del mercado de trabajo, pero la existencia de un alto porcentaje de personas sin estudios, conllevará inevitablemente a concurrir a puestos de trabajo no cualificados en el mercado secundario. Adicionalmente, si el individuo recibe rentas no salariales o rentas excedentarias de la unidad familiar, el tener mayores estudios les permitirá acceder a puestos con salarios de equilibrio superiores a su salario de reserva, y que sin este capital humano adquirido les llevaría a concurrir únicamente a puestos con salarios inferiores al de reserva y, por tanto, a mantenerse al margen del mercado laboral.

CUADRO 3.5: NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
ESTUDIOS	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Sin estudios	2.202.171	7,6%	364.367	24,6%	2.566.538	8,4%
Primarios	11.793.408	40,5%	702.013	47,4%	12.495.421	40,8%
Medios	9.556.312	32,8%	292.718	19,8%	9.849.030	32,2%
Universitarios	5.578.884	19,2%	123.008	8,3%	5.701.892	18,6%
TOTAL	29.130.775	100,0%	1.482.106	100,0%	30.612.881	100,0%

CUADRO 3.6: DETALLE DEL NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
ESTUDIOS	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
No sabe leer ni escribir	187.973	0,6%	99.241	6,7%	287.214	0,9%
Estudios primarios incompletos	1.957.586	6,7%	260.947	17,6%	2.218.533	7,2%
Estudios primarios o equivalentes	6.608.002	22,7%	462.426	31,2%	7.070.428	23,1%
Educación secundaria de 1ª etapa	5.185.406	17,8%	239.586	16,2%	5.424.992	17,7%
Estudios de bachillerato	5.131.051	17,6%	152.008	10,3%	5.283.059	17,3%
Enseñanza profesional de grado medio	2.412.419	8,3%	88.180	5,9%	2.500.599	8,2%
Enseñanzas profesionales superiores	2.012.842	6,9%	52.529	3,5%	2.065.371	6,7%
Estudios universitarios o equivalentes	5.578.884	19,2%	123.008	8,3%	5.701.892	18,6%
NC	56.612	0,2%	4.179	0,3%	60.791	0,2%
TOTAL	29.130.775	100,0%	1.482.106	100,0%	30.612.881	100,0%

2.3.- Actividad económica de las personas en edad laboral

La población en edad laboral de personas con discapacidad en España asciende a 1,5 millones, siendo la población activa del 35,5%, frente a un 64,5% que se muestran inactivas. Con respecto a la población sin discapacidad, es aquí donde surge la primera gran diferencia, ya que la tasa de actividad es del 75,2%, siendo la tasa de actividad de la población española del 73,2%.

En cuanto al empleo, 419.920 personas con discapacidad se muestran ocupadas, lo que supone una tasa de empleo del 28,3% de la población en edad laboral. En contraposición, la población sin discapacidad muestra una tasa de empleo del 67,2% (65,3% para la población general).

Por otra parte, la tasa de paro del colectivo de estudio es del 20,3%, duplicando a la registrada por la población sin discapacidad que era del 10,6% (10,9% para la población general).

También es de destacar el porcentaje de personas que declaran ser estudiantes, siendo de un 8,9% de la población sin discapacidad en edad laboral, mientras que el dato correspondiente a personas con discapacidad asciende a un 2,3%, en línea con los datos expuestos en el epígrafe anterior de niveles de estudios, donde se apreciaba un menor acceso a los niveles superiores de educación.

Por último, ante la pregunta de la encuesta relativa a si ha trabajado alguna vez en su vida, un 87,2% de la población sin discapacidad declara haber trabajado, frente a un 81,2%, lo que supone una diferencia de 6 puntos porcentuales, que no supone una gran diferencia.

Sin duda todos los factores mencionados en el modelo teórico hconllevan en mayor o menor medida a esta situación en el mercado de trabajo, afectando tanto por el lado de la oferta laboral como de la demanda laboral y, por supuesto, a las condiciones existentes en el mercado de trabajo, derivando a estados de actividad y empleo más reducidos por parte de las personas con discapacidad. Es evidente que la percepción de pensiones contributivas y no contributivas supone un incremento de las rentas no salariales del individuo y que esto ocasionan efectos renta y sustitución, fruto de una mayor cuantía en la restricción presupuestaria, y que permite que se dediquen menos horas de trabajo a favor de una mayor inactividad de la persona con discapacidad.

CUADRO 3.7: ACTIVIDAD ECONÓMICA Y TASAS DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL			
ACTIVIDAD ECONÓMICA	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	TOTAL
Personas en edad laboral	29.130.775	1.482.105	30.612.880
Personas activas	21.892.258	526.123	22.418.381
Personas inactivas	7.238.517	955.982	8.194.499
Personas ocupadas	19.563.948	419.290	19.983.238
Personas desempleadas	2.328.309	106.833	2.435.142
Tasa de actividad	75,2%	35,5%	73,2%
Tasa de empleo	67,2%	28,3%	65,3%
Tasa de paro	10,6%	20,3%	10,9%

CUADRO 3.8: DETALLE DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
ACTIVIDAD ECONÓMICA	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Trabajando	19.563.948	67,2%	419.290	28,3%	19.983.238	65,3%
En desempleo	2.328.309	8,0%	106.833	7,2%	2.435.142	8,0%
Percibiendo pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente	1.061.955	3,6%	451.095	30,4%	1.513.050	4,9%
Percibiendo otro tipo de pensión	234.627	0,8%	157.202	10,6%	391.829	1,3%
Incapacitado para trabajar	83.395	0,3%	87.186	5,9%	170.581	0,6%
Estudiante	2.588.974	8,9%	33.872	2,3%	2.622.846	8,6%
Dedicado principalmente a las labores del hogar	2.939.832	10,1%	183.577	12,4%	3.123.409	10,2%
Sin remuneración trabajos sociales o actividades benéficas	14.854	0,1%	1.799	0,1%	16.653	0,1%
Otra situación	301.806	1,0%	41.251	2,8%	343.057	1,1%
NC	13.074	0,0%	0	0,0%	13.074	0,0%
TOTAL	29.130.774	100,0%	1.482.105	100,0%	30.612.879	100,0%
Ha trabajado alguna vez en su vida	25.407.481	87,2%	1.203.836	81,2%	26.611.317	86,9%

Con respecto a la situación profesional del empleo actual de los discapacitados o de su último empleo, un 84,5% declaran ser asalariados y un 12,8% empresarios o autónomos, porcentajes que no difieren demasiado con respecto a la población general. No obstante, es por ocupación profesional cuando se observan diferencias importantes entre ambos grupos muestrales.

CUADRO 3.9: SITUACIÓN PROFESIONAL EN SU ÚLTIMO EMPLEO DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
SITUACIÓN PROFESIONAL EN SU ÚLTIMO EMPLEO	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Empresario o trabajador autónomo con asalariados	1.567.639	6,2%	52.717	4,4%	1.620.356	6,1%
Empresario o trabajador autónomo sin asalariados	2.010.007	7,9%	101.209	8,4%	2.111.216	7,9%
Ayuda familiar	147.583	0,6%	8.021	0,7%	155.604	0,6%
Asalariado	21.278.550	83,6%	1.017.068	84,5%	22.295.618	83,7%
Miembro de una cooperativa	70.846	0,3%	2.812	0,2%	73.658	0,3%
Otra situación	171.215	0,7%	17.694	1,5%	188.909	0,7%
NC	199.314	0,8%	4.316	0,4%	203.630	0,8%
TOTAL	25.445.154	100,0%	1.203.837	100,0%	26.648.991	100,0%

Por otra parte, el 26,3% de las personas con discapacidad desempeñan o han desempeñado trabajos no cualificados, frente a un 16,9% de las personas sin discapacidad. Adicionalmente, se aprecia que en las ocupaciones de mayor cualificación (grupos 1 a 5) las personas sin discapacidad registran una mayor sobrerrepresentación, mientras que los trabajadores de agricultura e industria (grupos 6 a 8) no difieren en exceso entre ambos grupos, siendo superior la sobrerrepresentación de las personas con discapacidad. Vuelve a apreciarse que las personas con discapacidad están concurriendo más en el segmento secundario de la economía con puestos de menor cualificación en los que se exigen una menor inversión en capital humano.

CUADRO 3.10: OCUPACIÓN PROFESIONAL EN SU ÚLTIMO EMPLEO DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
GRUPOS CNO-94	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
0 FUERZAS ARMADAS	93.937	0,4%	0	0,0%	93.937	0,4%
1 DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y AA.PP.	1.491.631	5,9%	54.330	4,5%	1.545.961	5,8%
2 TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS E INTELLECTUALES	3.022.287	11,9%	74.552	6,2%	3.096.839	11,6%
3 TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS DE APOYO	2.168.321	8,5%	69.762	5,8%	2.238.083	8,4%
4 EMPLEADOS DE TIPO ADMINISTRATIVO	2.875.126	11,3%	115.359	9,6%	2.990.485	11,2%
5 TRABAJADORES SERV. PERS., RESTAURACIÓN Y COMERCIOS	4.592.375	18,0%	214.098	17,8%	4.806.473	18,0%
6 TRABAJADORES EN AGRICULTURA Y PESCA	558.382	2,2%	39.756	3,3%	598.138	2,2%
7 TRABAJADORES INDUSTRIAS , CONSTRUCCIÓN Y MINERÍA	4.078.495	16,0%	206.248	17,1%	4.284.743	16,1%
8 OPERADORES Y MONTADORES DE INSTALACIONES Y MAQUINARIA	2.096.902	8,2%	110.714	9,2%	2.207.616	8,3%
9 TRABAJADORES NO CUALIFICADOS	4.305.872	16,9%	316.112	26,3%	4.621.984	17,3%
NC	161.827	0,6%	2.905	0,2%	164.732	0,6%
TOTAL	25.445.155	100,0%	1.203.836	100,0%	26.648.991	100,0%

Asimismo, por sectores de actividad, el sector primario registra un porcentaje superior, en decremento del sector terciario, siendo muy similar en el sector secundario.

CUADRO 3.11: SECTOR ECONÓMICO DE SU ÚLTIMO EMPLEO DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
SECTOR	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Sector primario	1.400.785	5,5%	99.273	8,2%	1.500.058	5,6%
Sector secundario	7.357.907	28,9%	343.209	28,5%	7.701.116	28,9%
Sector terciario	16.376.375	64,4%	753.385	62,6%	17.129.760	64,3%
TOTAL	25.445.155	100,0%	1.203.836	100,0%	26.648.991	100,0%

2.4.- Tasas de actividad, empleo y paro y nivel de estudios

En el siguiente cuadro se recoge las tasas de actividad, empleo y paro por niveles de educación para personas con discapacidad y sin discapacidad. La primera conclusión que se pone de manifiesto es que un mayor nivel educativo supone unas mayores tasas de actividad y empleo y un menor paro.

La segunda apreciación es que, si bien las tasas de actividad, empleo y paro son peores para el colectivo de discapacitados, tener un mayor nivel de educación supone una diferencia cualitativa en las tasas en comparación con la mejora que se observa en el grupo de personas sin discapacidad.

Es decir, una mayor inversión en capital humano puede estar produciendo una mayor participación en el mercado de trabajo, donde las personas con discapacidad estarían accediendo a puestos con salarios de equilibrio superiores a sus salarios de reserva. Adicionalmente, personas mejor formadas estarían en condición de afrontar con mayor éxito un acceso al mercado de trabajo, con lo que también estarían modificando sus preferencias en la función de utilidad entre consumo y ocio, como se ha analizado en el modelo teórico.

Cuadro 3.12: Tasas de actividad, empleo y paro por nivel de estudios						
ESTUDIOS	TASA DE ACTIVIDAD		TASA DE EMPLEO		TASA DE PARO	
	pcd	psd	pcd	psd	pcd	psd
Universitarios	59,9%	88,2%	54,6%	83,3%	8,8%	5,6%
Medios	51,1%	77,0%	42,0%	70,1%	17,8%	9,1%
Primarios	34,3%	70,3%	26,6%	60,8%	22,4%	13,4%
Sin estudios	16,6%	59,4%	11,2%	46,6%	32,7%	21,6%
TOTAL	35,5%	75,2%	28,3%	67,2%	20,3%	10,6%

2.5.- Situación profesional de la población ocupada

En los siguientes cuadros se ofrece la situación profesional, la ocupación desempeñada y el sector de actividad únicamente para aquellas personas ocupadas en la actualidad.

CUADRO 3.13: SITUACIÓN PROFESIONAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA						
SITUACIÓN PROFESIONAL	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN OCUPADA	%
Empresario o trabajador autónomo con asalariados	1.427.598	7,3%	24.023	5,7%	1.451.621	7,3%
Empresario o trabajador autónomo sin asalariados	1.744.548	8,9%	39.325	9,4%	1.783.873	8,9%
Ayuda familiar	99.201	0,5%	2.674	0,6%	101.875	0,5%
Asalariado	16.025.746	81,9%	345.636	82,4%	16.371.382	81,9%
Miembro de una cooperativa	57.422	0,3%	1.007	0,2%	58.429	0,3%
Otra situación	96.436	0,5%	4.365	1,0%	100.801	0,5%
NC	112.998	0,6%	2.260	0,5%	115.258	0,6%
TOTAL	19.563.949	100,0%	419.290	100,0%	19.983.239	100,0%

CUADRO 3.14: OCUPACIÓN PROFESIONAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA						
GRUPOS CNO-94	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN OCUPADA	%
0 FUERZAS ARMADAS	78.621	0,4%	0	0,0%	78.621	0,4%
1 DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y AA.PP.	1.316.343	6,7%	23.970	5,7%	1.340.313	6,7%
2 TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS E INTELLECTUALES	2.711.472	13,9%	43.537	10,4%	2.755.009	13,8%
3 TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS DE APOYO	1.818.370	9,3%	34.226	8,2%	1.852.596	9,3%
4 EMPLEADOS DE TIPO ADMINISTRATIVO	2.246.256	11,5%	56.488	13,5%	2.302.744	11,5%
5 TRABAJADORES SERV. PERS., RESTAURACIÓN Y COMERCIOS	3.240.219	16,6%	63.861	15,2%	3.304.080	16,5%
6 TRABAJADORES EN AGRICULTURA Y PESCA	443.078	2,3%	12.261	2,9%	455.339	2,3%
7 TRABAJADORES INDUSTRIAS , CONSTRUCCIÓN Y MINERÍA	3.151.825	16,1%	56.773	13,5%	3.208.598	16,1%
8 OPERADORES Y MONTADORES DE INSTALACIONES Y MAQUINARIA	1.632.210	8,3%	32.487	7,7%	1.664.697	8,3%
9 TRABAJADORES NO CUALIFICADOS	2.824.736	14,4%	94.339	22,5%	2.919.075	14,6%
NC	100.821	0,5%	1.349	0,3%	102.170	0,5%
TOTAL	19.563.951	100,0%	419.291	100,0%	19.983.242	100,0%

CUADRO 3.15: SECTOR ECONÓMICO DE LA POBLACIÓN OCUPADA						
SECTOR	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN OCUPADA	%
Sector primario	939.086	4,8%	22.150	5,3%	961.236	4,8%
Sector secundario	5.628.835	28,8%	101.351	24,2%	5.730.186	28,7%
Sector terciario	12.777.160	65,3%	291.885	69,6%	13.069.045	65,4%
NC	218.867	1,1%	3.904	0,9%	222.771	1,1%
TOTAL	19.563.948	100,0%	419.290	100,0%	19.983.238	100,0%

Como principales conclusiones, la mayor parte de los ocupados con discapacidad son asalariados (82,4%) muy similares a los ocupados sin discapacidad (81,9%). Asimismo, se observa una mayor representación en los segmentos de empresarios con y sin discapacidad, donde son ligeramente superiores al 15% en ambos casos, con lo que no se debería descartar las políticas encaminadas al fomento del autoempleo como medida para superar la posible aversión o prejuicios a la contratación de personas con discapacidad por parte de la demanda de trabajo. Adicionalmente, siempre será más sencillo el desempeño de un puesto de trabajo que el propio discapacitado ha creado para sus propias condiciones, superando las posibles limitaciones que podría encontrar en el desempeño de una actividad laboral por cuenta ajena, además que estaría reduciendo los costes laborales asociado.

En cuanto a la ocupación profesional, los resultados tienden a suavizarse al considerar únicamente la población ocupada. Los trabajadores discapacitados no cualificados son ahora del 22,5%, frente al 14,4% de la población ocupada sin discapacidad. Asimismo, las diferencias existentes en los niveles superiores se reduce, invirtiéndose la tendencia en el grupo 4 de personal administrativo, donde los discapacitados tienen mayor presencia porcentual que las personas sin discapacidad. No obstante, seguirían siendo válidos los comentarios realizados con anterioridad, donde se evidencia una menor inversión de capital humano que limita el acceso al segmento primario del mercado y que conduce inexorablemente a las personas con discapacidad hacia el segmento secundario de la economía con puestos no cualificados.

Por último, en la clasificación por sectores, el sector terciario vuelve a ser el más significativo (69,6%), siendo superior a los ocupados sin discapacidad (65,3%). Con respecto a los datos mostrados cuando se consideraba toda la población en edad laboral,

el sector terciario gana representatividad con respecto al sector agrario e industrial, donde pueden estar acaeciendo mayor número de incapacidades para trabajar o mayores dificultades de inserción profesional para el colectivo de análisis; es decir, ante situaciones de discapacidad sobrevenida el sector servicios absorbería mejor la oferta de mano de obra con discapacidad.

2.6.- Ingresos monetarios y obtención de prestaciones

Con respecto a los ingresos monetarios y como consecuencia de unos menores niveles de actividad y empleo, se pone de manifiesto que las personas con discapacidad obtienen menos ingresos del trabajo y más ingresos por rentas no salariales, e incluso, parte de estos ingresos podrían estar encuadrados dentro de lo que en el modelo teórico hemos denominado como rentas excedentarias de la unidad familiar, con las derivaciones lógicas establecidas en el mismo de mayor presión al alza del salario de reserva y posible efecto expulsión o desánimo de la oferta laboral.

Consecuentemente, las personas con discapacidad que declaran percibir ingresos monetarios procedentes del trabajo son menores, del 68,7%, mientras que la población sin discapacidad es del 92,0%.

En línea con lo anterior, aquellos que reciben pensiones, tanto contributivas como no contributivas, son mayores entre la población con discapacidad en edad laboral, del 56,8% y del 16,6% respectivamente, frente a un 23,2% y un 2,3% para las personas sin discapacidad.

Se observa también que un mayor porcentaje de personas con discapacidad perciben rentas de otras fuentes como subsidios, asignaciones por hijo a cargo, rentas del capital y de la propiedad y por otros ingresos regulares.

CUADRO 3.16: FUENTES DE INGRESOS MONETARIOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
TIPO DE INGRESOS	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Trabajo por cuenta propia O AJENA	26.790.878	92,0%	1.017.856	68,7%	27.808.734	90,8%
Pensiones contributivas	6.749.272	23,2%	841.308	56,8%	7.590.580	24,8%
Pensiones no contributivas	782.304	2,7%	246.364	16,6%	1.028.668	3,4%
Subsidios y prestaciones por desempleo	1.990.608	6,8%	100.348	6,8%	2.090.956	6,8%
Asignaciones económicas por hijo a cargo	615.342	2,1%	55.643	3,8%	670.985	2,2%
Otros subsidios y prestaciones sociales regulares	500.328	1,7%	66.254	4,5%	566.582	1,9%
Rentas de la propiedad y del capital	1.364.190	4,7%	75.929	5,1%	1.440.119	4,7%
Otros ingresos regulares	640.467	2,2%	35.458	2,4%	675.925	2,2%
Ninguna fuente de ingresos	85.121	0,3%	6.279	0,4%	91.400	0,3%
TOTAL	29.130.775	100,0%	1.482.105	100,0%	30.612.880	100,0%

En el cuadro 3.17, se ofrece cuál es la principal fuente de ingresos monetarios, apreciándose resultados similares a los anteriores. El 50,9% de los discapacitados dicen que su principal fuentes son las rentas del trabajo y el 32,5% pensiones contributivas, mientras que el 68,2% de la población sin discapacidad obtiene sus ingresos monetarios principalmente del trabajo y un 17,5% de pensiones contributivas.

CUADRO 3.17: PRINCIPAL FUENTE DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD LABORAL						
TIPO DE INGRESOS	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Trabajo por cuenta propia o ajena	6.253.298	68,2%	405.988	50,9%	6.659.286	66,8%
Pensiones contributivas	1.612.636	17,6%	259.424	32,5%	1.872.060	18,8%
Pensiones no contributivas	70.421	0,8%	22.494	2,8%	92.915	0,9%
Subsidios y prestaciones por desempleo	232.812	2,5%	18.150	2,3%	250.962	2,5%
Asignaciones económicas por hijo a cargo	7.749	0,1%	1.485	0,2%	9.234	0,1%
Otros subsidios y prestaciones sociales regulares	21.372	0,2%	5.409	0,7%	26.781	0,3%
Rentas de la propiedad y del capital	67.017	0,7%	6.094	0,8%	73.111	0,7%
Otros ingresos regulares	54.599	0,6%	4.887	0,6%	59.486	0,6%
NC	845.163	9,2%	73.667	9,2%	918.830	9,2%
TOTAL	9.165.067	100,0%	797.598	100,0%	9.962.665	100,0%

En cuanto al importe de los ingresos monetarios, 2 de cada 4 personas con discapacidad perciben ingresos entre 500 y 1.500 euros, mientras que el 39,5% de la población sin discapacidad percibe entre 1.00 y 2.000 euros. En general, se aprecia que las personas sin discapacidad disfrutan de mayores ingresos monetarios.

CUADRO 3.18: IMPORTE MENSUAL DE LOS INGRESOS MONETARIOS POR TRAMOS						
IMPORTE MENSUAL	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Sin ingresos	85.121	0,3%	6.279	0,4%	91.400	0,3%
Menos de 500 euros	572.128	2,0%	83.380	5,6%	655.508	2,1%
De 500 a menos de 1000 euros	3.583.287	12,3%	354.330	23,9%	3.937.617	12,9%
De 1000 a menos de 1500 euros	6.048.237	20,8%	372.836	25,2%	6.421.073	21,0%
De 1500 a menos de 2000 euros	5.377.544	18,5%	253.279	17,1%	5.630.823	18,4%
De 2000 a menos de 2500 euros	3.997.166	13,7%	133.293	9,0%	4.130.459	13,5%
De 2500 a menos de 3000 euros	3.020.261	10,4%	85.259	5,8%	3.105.520	10,1%
De 3000 a menos de 5000 euros	2.501.218	8,6%	68.080	4,6%	2.569.298	8,4%
De 5000 a menos de 7000 euros	464.660	1,6%	8.279	0,6%	472.939	1,5%
De 7000 a menos de 9000 euros	86.295	0,3%	1.320	0,1%	87.615	0,3%
De 9000 o más euros	63.702	0,2%	1.536	0,1%	65.238	0,2%
NC	3.331.155	11,4%	114.234	7,7%	3.445.389	11,3%
TOTAL	29.130.774	100,0%	1.482.105	100,0%	30.612.879	100,0%

Por otro lado, ante la pregunta relativa a la obtención de alguna prestación en los últimos 12 meses, el 93,3% de las personas con discapacidad declaran no haber recibido ninguna, siendo un 94,1% para las personas sin discapacidad. En cuanto a los importes de las prestaciones recibidas no se aprecian diferencias significativas por tramos.

CUADRO 3.19: OBTENCIÓN DE ALGUNA PRESTACIONES EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES POR TRAMOS						
IMPORTE PRESTACIÓN	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Sin prestaciones	27.415.323	94,1%	1.382.654	93,3%	28.797.977	94,1%
Menos de 500 euros	537.486	1,8%	37.250	2,5%	574.736	1,9%
De 500 a menos de 1000 euros	317.999	1,1%	17.618	1,2%	335.617	1,1%
De 1000 a menos de 1500 euros	343.854	1,2%	13.368	0,9%	357.222	1,2%
De 1500 a menos de 2000 euros	94.757	0,3%	3.996	0,3%	98.753	0,3%
De 2000 a menos de 2500 euros	79.774	0,3%	4.210	0,3%	83.984	0,3%
De 2500 a menos de 3000 euros	147.292	0,5%	5.557	0,4%	152.849	0,5%
De 3000 a menos de 5000 euros	114.171	0,4%	9.523	0,6%	123.694	0,4%
De 5000 a menos de 7000 euros	43.204	0,1%	4.260	0,3%	47.464	0,2%
De 7000 a menos de 9000 euros	12.224	0,0%	1.224	0,1%	13.448	0,0%
De 9000 y más euros	24.691	0,1%	2.444	0,2%	27.135	0,1%
total	29.130.775	100,0%	1.482.104	100,0%	30.612.879	100,0%

Por último, un 28,2% de la población discapacitada ha incurrido en diferentes gastos por discapacidad.

CUADRO 3.20: IMPORTE EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES DE LOS GASTOS POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD						
IMPORTES DE LOS GASTOS	PERSONAS SIN DISCAPACIDAD	%	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	%	POBLACIÓN EDAD LABORAL	%
Sin gastos	28.183.342	96,7%	1.064.589	71,8%	29.247.931	95,5%
Menos de 500 euros	241.203	0,8%	119.420	8,1%	360.623	1,2%
De 500 a menos de 1000 euros	126.723	0,4%	63.172	4,3%	189.895	0,6%
De 1000 a menos de 1500 euros	115.869	0,4%	48.051	3,2%	163.920	0,5%
De 1500 a menos de 2000 euros	70.563	0,2%	34.936	2,4%	105.499	0,3%
De 2000 a menos de 2500 euros	72.576	0,2%	30.679	2,1%	103.255	0,3%
De 2500 a menos de 3000 euros	28.903	0,1%	13.335	0,9%	42.238	0,1%
De 3000 a menos de 5000 euros	116.945	0,4%	49.809	3,4%	166.754	0,5%
De 5000 a menos de 7000 euros	72.899	0,3%	26.619	1,8%	99.518	0,3%
De 7000 a menos de 9000 euros	21.721	0,1%	6.647	0,4%	28.368	0,1%
De 9000 y más euros	80.031	0,3%	24.849	1,7%	104.880	0,3%
TOTAL	29.130.775	100,0%	1.482.106	100,0%	30.612.881	100,0%

3.- Análisis descriptivo de las personas con discapacidad de la EDAD-2008

En este epígrafe se van a analizar variables extraídas de la encuesta realizada a aquellos individuos que en la encuesta de hogares se definieron como personas con discapacidad, limitándose los datos a la población en edad laboral entre 16 y 65 años. No obstante, en aquellos cuadros que se ofrecen datos de la población total, los totales corresponden a personas con discapacidad mayores de 6 años.

3.1.- Población por deficiencias

En la EDAD-2008 se solicita a las personas con discapacidad que declaren todas las deficiencias que padecen, siendo las más frecuentes entre la población con discapacidad las deficiencias osteoarticulares (39,2%), las deficiencias del oído (24,0%), las deficiencias visuales (21,1%) y deficiencias mentales (19,1%). Debe apreciarse que una persona con discapacidad puede tener una o más deficiencias de origen de su discapacidad. Como es lógico, en todas las deficiencias se aprecia una mayor incidencia con respecto a la edad, concentrándose en todas las categorías más de la mitad de la población en el tramo de mayores de 65 años.

Por sexos, las deficiencias que más inciden en los varones son las deficiencias osteoarticulares (27,6%), las deficiencias del oído (25,5%), las deficiencias mentales (20,5%) y las deficiencias visuales (19,9%); mientras que para las mujeres son las deficiencias osteoarticulares (47,0%), las deficiencias del oído (23,0%), deficiencias visuales (21,9%) y las deficiencias mentales (18,2%).

Es evidente que las deficiencias de origen, en interacción con la edad y el sexo, van a ser influyentes en la decisión de mostrarse activo y por consiguiente serán factores a tener en cuenta, tal y como se ha reflejado en el modelo teórico.

CUADRO 3.21: TIPO DE DEFICIENCIA POR SEXO DE LA POBLACIÓN TOTAL CON DISCAPACIDAD						
TIPO DE DEFICIENCIAS	Varón	%	Mujer	%	TOTAL	%
DEFICIENCIAS MENTALES	310.136	20,5%	414.647	18,2%	724.783	19,1%
DEFICIENCIAS VISUALES	300.146	19,9%	497.462	21,9%	797.608	21,1%
DEFICIENCIAS DEL OIDO	385.322	25,5%	522.468	23,0%	907.790	24,0%
DEFICIENCIAS DEL LENGUAJE, HABLA Y VOZ	50.237	3,3%	36.199	1,6%	86.436	2,3%
DEFICIENCIAS OSTEOARTICULARES	416.718	27,6%	1.069.770	47,0%	1.486.488	39,2%
DEFICIENCIAS DEL SISTEMA NERVIOSO	206.056	13,6%	286.074	12,6%	492.130	13,0%
DEFICIENCIAS VISCERALES	232.144	15,4%	344.416	15,1%	576.560	15,2%
OTRAS DEFICIENCIAS	89.735	5,9%	232.850	10,2%	322.585	8,5%
TOTAL	1.511.255	100,0%	2.276.192	100,0%	3.787.447	100,0%

CUADRO 3.22: TIPO DE DEFICIENCIA POR TRAMOS DE EDAD									
TIPO DE DEFICIENCIA	Menos de 16	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 a 64	Más de 65	TOTAL	%
DEFICIENCIAS MENTALES	38.452	35.709	57.816	79.632	62.365	50.187	400.622	724.783	19,1%
DEFICIENCIAS VISUALES	7.213	8.424	22.997	44.810	68.075	94.219	551.870	797.608	21,1%
DEFICIENCIAS DEL OIDO	9.719	6.519	22.558	45.245	66.437	115.590	641.721	907.789	24,0%
DEFICIENCIAS DEL LENGUAJE, HABLA Y VOZ	3.669	3.448	4.126	5.027	9.169	9.764	51.234	86.437	2,3%
DEFICIENCIAS OSTEOARTICULARES	4.107	10.871	35.684	80.055	147.901	237.317	970.554	1.486.489	39,2%
DEFICIENCIAS DEL SISTEMA NERVIOSO	10.857	11.268	24.069	42.792	73.270	73.616	256.257	492.129	13,0%
DEFICIENCIAS VISCERALES	4.940	2.683	8.830	18.110	48.489	83.730	409.777	576.559	15,2%
OTRAS DEFICIENCIAS	2.522	1.188	1.364	5.347	6.783	15.649	289.732	322.585	8,5%
TOTAL	78.255	75.096	168.680	286.465	406.045	545.819	2.227.086	3.787.446	100,0%
(*) La suma por deficiencias no coincide con el total, ya que un individuo puede declarar padecer varias deficiencias.									

CUADRO 3.23: TIPO DE DEFICIENCIA POR TRAMOS DE EDAD								
TIPO DE DEFICIENCIA	Menos de 16	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 a 64	Más de 65	TOTAL
DEFICIENCIAS MENTALES	5,3%	4,9%	8,0%	11,0%	8,6%	6,9%	55,3%	100,0%
DEFICIENCIAS VISUALES	0,9%	1,1%	2,9%	5,6%	8,5%	11,8%	69,2%	100,0%
DEFICIENCIAS DEL OIDO	1,1%	0,7%	2,5%	5,0%	7,3%	12,7%	70,7%	100,0%
DEFICIENCIAS DEL LENGUAJE, HABLA Y VOZ	4,2%	4,0%	4,8%	5,8%	10,6%	11,3%	59,3%	100,0%
DEFICIENCIAS OSTEOARTICULARES	0,3%	0,7%	2,4%	5,4%	9,9%	16,0%	65,3%	100,0%
DEFICIENCIAS DEL SISTEMA NERVIOSO	2,2%	2,3%	4,9%	8,7%	14,9%	15,0%	52,1%	100,0%
DEFICIENCIAS VISCERALES	0,9%	0,5%	1,5%	3,1%	8,4%	14,5%	71,1%	100,0%
OTRAS DEFICIENCIAS	0,8%	0,4%	0,4%	1,7%	2,1%	4,9%	89,8%	100,0%
TOTAL	2,1%	2,0%	4,5%	7,6%	10,7%	14,4%	58,8%	100,0%
(*) La suma de los porcentajes por deficiencias no coincide con el total, ya que un individuo puede declarar padecer varias deficiencias.								

3.2.- Población por tipos de discapacidad

La EDAD2008 realiza 44 preguntas relativas a limitaciones en la actividad o restricciones en la participación, agrupándolas en 8 grupos o tipología de discapacidades, siendo las siguientes: visión, audición, comunicación, aprendizaje,

movilidad, autocuidado, vida doméstica y relaciones personales, con lo que una persona puede presentar discapacidad en varias categorías simultáneamente. Igualmente, el tener unas limitaciones u otras van a afectar a la probabilidad de ser activo y de encontrar un empleo, ya que van a determinar la oferta laboral que realizará el individuo concreto en el mercado de trabajo.

Del análisis descriptivo se deduce que las discapacidades más frecuentes serían las relacionadas con la movilidad (67,2%), la vida doméstica (55,3%) y el autocuidado (48,4%), seguidas por las discapacidades de la audición (28,1%) y la visión 25,9%).

Asimismo, se aprecia una mayor incidencia en los varones en las limitaciones o restricciones relacionadas con la audición (30,2%, frente al 26,7% de las mujeres), con la comunicación (22,4% frente al 17,5%) y con las relaciones personales (19,3% frente al 14,5%).

Por otro lado, las discapacidades que más afectan al colectivo en general, tienen una especial incidencia sobre las mujeres, siendo los porcentajes para la movilidad, la vida doméstica y el autocuidado del 72,9%, 62,1% y 52,0%, respectivamente, frente al 58,6%, 40,6% y 43,1% para las mismas discapacidades en los varones.

Para las limitaciones en las actividades de la visión (25,9%) y de aprendizaje (16,6%), los porcentajes son muy similares entre ambos sexos, siendo ligeramente superior para los hombres en discapacidad de aprendizaje y más elevado para las mujeres en discapacidad visual.

Por tramos de edad, es entre los mayores de 65 años donde se registran las mayores frecuencias de discapacitados en todas las tipologías, registrando porcentajes por encima del 60%, exceptuando la categoría de relaciones personales (51,1%).

CUADRO 3.24: TIPO DE DISCAPACIDAD POR SEXO DE LA POBLACIÓN TOTAL CON DISCAPACIDAD						
DISCAPACIDADES	Varón	%	Mujer	%	TOTAL	%
Visión	371.368	24,6%	607.789	26,7%	979.157	25,9%
Audición	456.145	30,2%	608.458	26,7%	1.064.603	28,1%
Comunicación	338.529	22,4%	398.686	17,5%	737.215	19,5%
Aprendizaje	264.738	17,5%	365.334	16,1%	630.072	16,6%
Movilidad	885.694	58,6%	1.658.404	72,9%	2.544.098	67,2%
Autocuidado	651.332	43,1%	1.183.301	52,0%	1.834.633	48,4%
Vida doméstica	613.680	40,6%	1.481.652	65,1%	2.095.332	55,3%
Relaciones personales	223.791	14,8%	246.275	10,8%	470.066	12,4%
TOTAL	1.511.254	100,0%	2.276.192	100,0%	3.787.446	100,0%

CUADRO 3.25: TIPO DE DISCAPACIDAD POR TRAMOS DE EDAD								
DISCAPACIDADES	Menos de 16	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 a 64	Más de 65	TOTAL
Visión	10.439	12.585	29.848	53.440	84.770	114.948	673.128	979.158
Audición	11.732	10.163	26.693	50.682	72.577	131.175	761.580	1.064.602
Comunicación	46.859	33.763	47.052	62.312	50.057	54.645	442.527	737.215
Aprendizaje	43.254	29.387	44.736	55.645	42.970	45.005	369.076	630.073
Movilidad	26.332	39.830	88.625	159.342	253.366	361.585	1.615.018	2.544.098
Autocuidado	34.187	32.550	60.922	92.308	134.831	184.301	1.295.534	1.834.633
Vida doméstica	11.868	35.119	74.786	127.383	198.681	257.299	1.390.196	2.095.332
Relaciones personales	19.310	24.546	41.906	64.338	53.614	42.461	223.892	470.067
TOTAL	78.255	75.097	168.680	286.466	406.045	545.818	2.227.086	3.787.447
(*) La suma por discapacidades no coincide con el total, ya que un individuo puede declarar padecer varias discapacidades.								

CUADRO 3.26: TIPO DE DISCAPACIDAD POR TRAMOS DE EDAD								
DISCAPACIDADES	Menos de 16	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 a 64	Más de 65	TOTAL
Visión	1,1%	1,3%	3,0%	5,5%	8,7%	11,7%	68,7%	100,0%
Audición	1,1%	1,0%	2,5%	4,8%	6,8%	12,3%	71,5%	100,0%
Comunicación	6,4%	4,6%	6,4%	8,5%	6,8%	7,4%	60,0%	100,0%
Aprendizaje	6,9%	4,7%	7,1%	8,8%	6,8%	7,1%	58,6%	100,0%
Movilidad	1,0%	1,6%	3,5%	6,3%	10,0%	14,2%	63,5%	100,0%
Autocuidado	1,9%	1,8%	3,3%	5,0%	7,3%	10,0%	70,6%	100,0%
Vida doméstica	0,6%	1,7%	3,6%	6,1%	9,5%	12,3%	66,3%	100,0%
Relaciones personales	4,1%	5,2%	8,9%	13,7%	11,4%	9,0%	47,6%	100,0%
TOTAL	2,1%	2,0%	4,5%	7,6%	10,7%	14,4%	58,8%	100,0%
(*) La suma de los porcentajes por discapacidades no coincide con el total, ya que un individuo puede declarar padecer varias discapacidades.								

3.3.- Tasas de actividad, empleo y paro por deficiencias

Por deficiencias, los grupos que tienen unas tasas de actividad más elevadas son los que presentan deficiencias del oído (50,5%), deficiencias visuales (42,8%) y deficiencias osteoarticulares (33,3%). En el otro extremo, las deficiencias mentales son las que registran una menor tasa de actividad (17,3%).

Analizando las tasas de empleo, se observa la misma pauta de comportamiento, variando las mismas desde un 43,9% para las deficiencias del oído a un 11,4% para las deficiencias mentales y un 10,3% para otras deficiencias.

Las tasas de paro oscilan desde un 12,9% para deficiencias del oído y un 17,7% para deficiencias visuales, hasta un 34,1% para deficiencias relacionadas con el lenguaje, 34,2% en deficiencias mentales y un 51,3% en otras deficiencias.

Se pone de manifiesto que las deficiencias del oído y las deficiencias visuales son las que menos inciden en la participación en el mercado de trabajo, mostrándose más activos y formando parte de la oferta laboral con mayor frecuencia. Por el contrario, son las deficiencias mentales las que registran un mayor retraimiento de la oferta laboral, bien porque tengan mayores dificultades para obtener las habilidades laborales necesarias, vía menor inversión en capital humano, bien porque pueda afectar otros factores como por ejemplo un mayor proteccionismo familiar que provoquen un desvío de rentas excedentarias para que estos individuos reduzcan su oferta laboral; adicionalmente, la tasa de paro más elevada también puede evidenciar problemas a la hora de la contratación, por ejemplo por la existencia de posibles prejuicios, siguiendo las teorías de la discriminación planteadas en el capítulo anterior.

Cuadro 3.27: Tasas de actividad, paro, empleo y ocupación por deficiencias				
Deficiencias	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de paro	Tasa de ocupación
DEFICIENCIAS_MENTALES	17,3%	11,4%	34,2%	65,8%
DEFICIENCIAS VISUALES	42,8%	35,2%	17,7%	82,3%
DEFICIENCIAS DEL OIDO	50,5%	43,9%	12,9%	87,1%
DEFICIENCIAS DEL LENGUAJE, HABLA Y VOZ	22,2%	14,6%	34,1%	65,9%
DEFICIENCIAS OSTEOARTICULARES	33,3%	25,8%	22,6%	77,4%
DEFICIENCIAS DEL SISTEMA NERVIOSO	24,3%	17,1%	29,8%	70,2%
DEFICIENCIAS VISCERALES	19,3%	13,9%	27,9%	72,1%
OTRAS DEFICIENCIAS	21,2%	10,3%	51,3%	48,7%
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD	35,5%	28,3%	20,3%	79,7%

3.4.- Tasas de actividad, empleo y paro por tipos de discapacidad

En cuanto a las tasas de actividad por tipos de discapacidad, son las discapacidades relacionadas con la audición (49,0%) y la visión (40,1%) las que

registran índices mayores de actividad. En el otro extremo se encuentran las discapacidades de autocuidado (18,5%), comunicación 18,4%) y aprendizaje y relaciones personales (18,3%).

Respecto a las tasas de empleo, varían, desde el 42,8% y 32,8% en las discapacidades de audición y visión, respectivamente, al 8,2% en discapacidad de aprendizaje.

En cuanto a las tasas de paro, se aprecia un comportamiento similar por discapacidades a los resultados comentados para las tasas de actividad. Mientras que las discapacidades de audición (12,6%) y visión (18,1%) son los colectivos con menos desempleo, las discapacidades de autocuidado (26,9%), comunicación (27,7%), aprendizaje (37,6%) y relaciones personales 39,1%) son las que más paro registran.

Igualmente las limitaciones en visión y audición son las que mejor inclusión laboral encuentran, tanto por la participación como por el acceso a un empleo. En cambio, las limitaciones en el autocuidado dificultan su acceso laboral, posiblemente por tener que dedicar mayores tiempos reflejándose en su función de utilidad, mediante el retraimiento de la oferta laboral. En cuanto a las limitaciones en el aprendizaje, se puede asociar claramente a la inversión en capital humano, factor que se ha destacado en el modelo teórico expuesto. Por último, se observa que las relaciones personales provocan un mayor desempleo, ya que probablemente la demanda de trabajo tienda a sustituir a los trabajadores con esta limitación por otros trabajadores (matemáticamente sería por la menor representación del colectivo de personas con discapacidad), pero también puede existir factores de discriminación estadística o prejuicios.

Cuadro 3.28: Tasas de actividad, paro, empleo y ocupación por deficiencias				
Discapacidad	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de paro	Tasa de ocupación
Visión	40,1%	32,8%	18,1%	81,9%
Audición	49,0%	42,8%	12,6%	87,4%
Comunicación	18,4%	13,3%	27,7%	72,3%
Aprendizaje	13,2%	8,2%	37,6%	62,4%
Movilidad	28,3%	21,6%	23,7%	76,3%
Autocuidado	18,5%	13,5%	26,9%	73,1%
Vida doméstica	23,1%	17,2%	25,5%	74,5%
Relaciones personales	18,3%	11,1%	39,1%	60,9%
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD	35,5%	28,3%	20,3%	79,7%

3.5.- Cambio de la relación laboral con la discapacidad

Según la EDAD-2008, 712.114 personas (18,8%) manifiestan que han tenido que cambiar su relación con el empleo como consecuencia de la discapacidad, frente a un 70,6% que declaran no haber tenido que modificar su relación con el empleo. Llama la atención que 318.644 individuos (8,4%) de la población total con discapacidad declara no haber trabajado, si bien es cierto que 138.662 se debe a que no alcanzan la edad legal para trabajar.

Como se ha visto en la teoría, podrían estar concurriendo motivos de la propia discapacidad, que les impida ejercer o seguir ejerciendo la actividad laboral habitual, o, que fruto de una revisión de su discapacidad, les hayan concedido una incapacidad para trabajar y consecuentemente reciban prestaciones económicas, provocando cambios en su función de utilidad por la obtención de rentas no salariales que les conduzca a ofertar menos mano de obra en el mercado laboral o que directamente les lleve a mantenerse al margen del mismo.

Cuadro 3.29: Modificación de la relación con la actividad económica o su ocupación a partir de la discapacidad		
Sí	712.114	18,8%
No	2.675.337	70,6%
No ha trabajado	318.644	8,4%
NC	81.352	2,1%
Total	3787446	100,0%

De los que declaran haber tenido que modificar su relación con el empleo, 85,9% han tenido que cambiar su relación con la actividad y la ocupación, mientras que un 11,1% solo han tenido que cambiar de ocupación o profesión, declarando un 3,0% que el cambio únicamente fue en la actividad.

Cuadro 3.30: Tipo de cambio de la relación con la actividad económica o su ocupación a partir de la discapacidad		
Sólo cambió su relación con la actividad	21.142	3,0%
Sólo cambió su ocupación o profesión	78.697	11,1%
Cambió su relación con la actividad y su ocupación	611.896	85,9%
NC	379	0,1%
Total	712.114	100,0%

De la población en edad laboral que tuvieron que cambiar su actividad económica, se observa que del 96,2% de las personas que estaban trabajando antes de la discapacidad, pasan únicamente a seguir trabajando un 0,2%, lo que denota las dificultades de adaptación ante situaciones de discapacidad sobrevenida.

Consecuentemente, el cambio se produce mayoritariamente a situaciones de percepción de pensiones contributivas (46,8%) y de incapacidades para trabajar (28,3%).

Cuadro 3.31: Relación con la actividad antes y después del primer cambio de la población en edad laboral					
Actividad económica	Antes del cambio	Porcentaje	Después del cambio	Porcentaje	Dif.
Trabajando	610.360	96,4	1.537	0,2	-96,2
En desempleo	4.617	0,7	76.567	12,1	11,4
Percibiendo pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente	975	0,2	296.314	46,8	46,7
Percibiendo otro tipo de pensión	11	0,0	28.654	4,5	4,5
Incapacitado para trabajar	1.655	0,3	178.980	28,3	28,0
Estudiante	2.800	0,4	770	0,1	-0,3
Dedicado principalmente a las labores del hogar	8.153	1,3	19.762	3,1	1,8
Sin remuneración trabajos sociales o actividades benéficas	179	0,0	1.037	0,2	0,1
Otra situación	1.147	0,2	18.521	2,9	2,7
NC	3.141	0,5	10.895	1,7	1,2
Total	633.038	100,0	633.038	100,0	0,0

Por ocupaciones, en todos los grandes grupos se produce un descenso en la ocupación superior al 90%, excepto en los grupos 3 Técnicos y profesionales de apoyo (-82,0%) y en el grupo 4 profesionales de tipo administrativo (-48,7%). Ambos grupos deberían ser tenidos en cuenta ya que podrían ser yacimientos de empleo adecuados para fomentar el empleo, tanto de personas que acceden al mercado de trabajo, como de personas que habiendo tenido una discapacidad sobrevenida, quieren seguir activos.

Cuadro 3.32: Ocupación antes y después del primer cambio					
Grupos de ocupación	Antes del cambio	Porcentaje	Después del cambio	Porcentaje	Var.
0 FUERZAS ARMADAS	4.558	0,7	318	0,4	-93,0%
1 DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y AA.PP.	28.557	4,1	2.173	2,9	-92,4%
2 TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS E INTELLECTUALES	30.484	4,4	2.060	2,8	-93,2%
3 TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS DE APOYO	25.415	3,7	4.587	6,2	-82,0%
4 EMPLEADOS DE TIPO ADMINISTRATIVO	34.618	5,0	17.756	24,0	-48,7%
5 TRABAJADORES SERV. PERS., RESTAURACIÓN Y COMERCIOS	106.694	15,5	10.560	14,3	-90,1%
6 TRABAJADORES EN AGRICULTURA Y PESCA	38.159	5,5	1.432	1,9	-96,2%
7 TRABAJADORES INDUSTRIAS , CONSTRUCCIÓN Y MINERÍA	142.350	20,7	6.555	8,9	-95,4%
8 OPERADORES Y MONTADORES DE INSTALACIONES Y MAQUINARIA	74.153	10,8	4.648	6,3	-93,7%
9 TRABAJADORES NO CUALIFICADOS	160.089	23,2	20.807	28,1	-87,0%
NC	43.980	6,4	3.043	4,1	-93,1%
Total	689.057	100,0	73.939	100,0	-89,3%

3.6.- Tipos de jornada de los empleos de personas con discapacidad

El tipo de jornada laboral también es un factor a considerar dentro de la oferta laboral, ya que si la persona con discapacidad, por ejemplo, requiere seguir

tratamientos médicos o de rehabilitación o que simplemente su estado de salud les lleve a situaciones de bajas laborales o ausencias continuadas, la jornada laboral por la que quieran ser contratados les puede determinar su decisión de entrar a formar parte del mercado; nuevamente aspectos personales del individuo estarían provocando cambios en la función de utilidad, más aún cuando hemos visto en las condiciones del mercado de trabajo del modelo teórico, que tanto la oferta como la demanda de trabajo van a ser salario-aceptantes con lo que no sería fácil poder adaptar la jornada laboral a las condiciones personales del trabajador con discapacidad.

Así pues, el tipo de jornada más frecuente en la población en edad laboral es la jornada partida, siendo del 43,2%, porcentaje que se reduce al 39,9% si consideramos únicamente la población que en la actualidad desempeña un empleo. A continuación se sitúa la jornada continua con un 25,2% de la población en edad laboral, incrementándose para los discapacitados ocupados al 28,8%⁵⁵.

Asimismo, un 10,0% de los puestos actuales o últimos desempeñados ha sido en turnos, mientras que el 12,1% ha tenido jornadas de trabajo irregulares. Teniendo en cuenta únicamente la población ocupada, los porcentajes pasan a ser del 11,2% y del 10,1% para turnos y jornadas irregulares, respectivamente.

Por último, solo el 2,0% de la población tenía jornada reducida, siendo del 2,7% para las ocupaciones actuales.

Cuadro 3.33: Tipo de jornada del empleo actual/último empleo					
Tipos jornada	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Jornada partida	39,9%	44,2%	40,7%	45,1%	43,2%
Jornada continua	28,8%	27,7%	28,6%	22,8%	25,2%
Jornada reducida	2,7%	2,4%	2,7%	1,6%	2,0%
Turnos	11,2%	8,7%	10,7%	9,6%	10,0%
Jornada irregular o variable según los días	10,1%	11,3%	10,3%	13,4%	12,1%
Otro tipo	4,3%	3,6%	4,1%	4,8%	4,5%
NC	3,1%	2,1%	2,9%	2,8%	2,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

⁵⁵ En jornada continua se incluyen jornadas continuas de mañana, tarde y noche, si bien prácticamente la mayoría de los casos están en jornada continua de mañana, siendo las otras dos residuales con cifras por debajo del 3%.

3.7.- Tipos de empresas contratantes de personas con discapacidad

En cuanto al tamaño de las empresas donde está empleado el colectivo, el 31,6% tiene menos de 10 asalariados, el 32,2% emplean más de 100 trabajadores, estando la otra tercera parte de la población concentrada en empresas de 10 a 100 asalariados. No parece a priori que el tamaño de la empresa influya a la hora de contratar, aunque es de destacar la ocupación existente en empresas de menos de 50 trabajadores, ya que éstas no tienen la obligación de cubrir la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad del 2%, con lo que podría deducirse que los empresarios consideran otros factores antes que el cumplimiento de la cuota de reserva establecida.

Cuadro 3.34: Número de trabajadores asalariados que hay en la empresa donde trabaja o trabajaba					
Nº trabajadores	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Menos de 10	31,6%	45,3%	34,3%	42,0%	38,7%
De 10 a 19	11,8%	10,5%	11,5%	11,1%	11,3%
De 20 a 49	10,9%	14,0%	11,5%	11,4%	11,5%
De 50 a 99	8,0%	8,7%	8,2%	7,5%	7,8%
100 o más	32,2%	16,8%	29,2%	22,7%	25,4%
NC	5,5%	4,7%	5,3%	5,4%	5,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Resulta también de interés analizar si las empresas contratantes pertenecen al tercer sector, ya que es lógico pensar que van a estar más concienciadas (menores prejuicios) y van a conocer mejor las habilidades laborales, instrumentales y sociales de las personas con discapacidad (supresión de la información asimétrica) con lo que no van a tender a ejercer posibles estados de discriminación desde el punto de vista de la demanda de trabajo.

Así pues, se observa que el 6,9% de los trabajadores con discapacidad lo hacen en un centro especial de empleo, mientras que el 8,3% lo hacen en entidades sin ánimo de lucro. Si incluimos a los discapacitados desempleados e inactivos, estos porcentajes descienden hasta el 3,7% y el 4,3%, lo que podría implicar que es el tercer sector el que puede estar recibiendo empleo, mientras que los desempleados e inactivos podrían estar procediendo en mayor medida del sector privado o público.

Cuadro 3.35: Empleos en el Tercer Sector					
TIPO DE EMPRESA	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Centro Especial de Empleo	6,9%	3,7%	6,3%	1,9%	3,7%
Entidad sin ánimo de lucro	8,3%	2,4%	7,1%	2,3%	4,3%

También debe reseñarse que la adaptación de los puestos de trabajo y la eliminación de tecnologías inadaptadas pueden ser de gran relevancia a la hora del desempeño del mismo por la persona con discapacidad, ya que puede suponer en la mayoría de los casos la posibilidad de tener la misma productividad que el resto de trabajadores sin discapacidad y competir en igualdad de condiciones ante la demanda de trabajo de las empresas; consecuentemente, en aquellos casos en los que la tecnología o el puesto no sean adaptables va a suponer una gran barrera de acceso al mercado.

Se observa por consiguiente que de los ocupados encuestados, el 7,5% declara tener ayudas a la adaptación del puesto de trabajo. Asimismo, se debe destacar que el 23,7% de los desempleados y el 50,0% de los inactivos declara no haber trabajado durante la discapacidad, señal que puede indicar la problemática de la no adaptación de los puestos de trabajo.

Cuadro 3.36: Adaptación en alguno de los puestos de trabajo desarrollado					
Puesto adaptado	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Sí	7,5%	1,2%	6,3%	2,1%	3,9%
No	88,9%	72,8%	85,7%	44,5%	61,8%
No ha trabajado durante la discapacidad	0,0%	23,7%	4,7%	50,0%	31,0%
NC	3,6%	2,3%	3,4%	3,4%	3,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

3.8.- Tipos de contratos de personas con discapacidad

El 82,6% de los trabajadores con discapacidad son asalariados, mientras que el 16,2% son trabajadores por cuenta propia (9,1% sin asalariados, 5,9% con asalariados y 0,2% miembros de cooperativas).

Por otra parte, la última situación profesional de los desempleados fue de asalariado para el 91,2%, mientras que para la población inactiva, los porcentajes se aproximan más a los registrados por los ocupados. Puntualizar también que un 0,6% de la población en edad laboral declara recibir ayuda familiar, hecho que, según el Modelo Teórico del Capítulo II, podría desincentivar la búsqueda y consecución de un empleo.

Cuadro 3.37: Situación profesional actual o última en la que estuvo					
Situación profesional	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Empresario o trabajador autónomo con asalariados	5,9%	1,9%	5,1%	3,7%	4,3%
Empresario o trabajador autónomo sin asalariados	9,1%	5,5%	8,4%	8,3%	8,3%
Ayuda familiar	0,6%	0,2%	0,5%	0,7%	0,6%
Asalariado	82,6%	91,2%	84,3%	84,9%	84,6%
Miembro de una cooperativa	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Otra situación	1,0%	1,1%	1,0%	1,8%	1,5%
NC	0,6%	0,0%	0,5%	0,3%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En cuanto a la relación laboral de los asalariados, el 12,6% son funcionarios, el 56,5% son indefinidos y el 19,2% son temporales. Se aprecia unos mayores niveles de ocupación indefinida que para la población en general, siendo la temporalidad registrada menor, fruto posiblemente de los periodos de adaptación que podrían ser más largos para las personas con discapacidad y por consiguiente estarían en peor situación para asumir un contrato temporal.

Cuadro 3.38: Tipo de contrato o relación laboral					
Tipo de contrato	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Funcionario	12,6%	1,1%	10,1%	4,9%	7,1%
Indefinido	56,5%	27,7%	50,4%	48,3%	49,2%
Temporal	19,2%	57,4%	27,3%	27,1%	27,2%
Verbal o sin contrato	3,1%	5,7%	3,6%	10,5%	7,6%
Otros	5,9%	4,7%	5,7%	5,7%	5,7%
NC	2,8%	3,3%	2,9%	3,5%	3,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En cuanto a la duración de los contratos, para la población en edad laboral, los contratos con duración indefinida han sido del 59,1% y, para la población ocupada, se incrementa de forma lógica hasta el 70,6%. Para el resto de duraciones (entre cero meses y más de tres años) el reparto es homogéneo.

Cuadro 3.39: Duración del contrato actual o del último contrato					
Duración de su contrato	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Menor de 6 meses	6,6%	32,7%	12,2%	13,5%	13,0%
De 6 meses a 1 año	7,9%	19,5%	10,4%	8,3%	9,2%
De más de 1 año a 3 años	3,3%	6,6%	4,0%	4,9%	4,5%
De más de 3 años	7,8%	8,3%	7,9%	11,3%	9,9%
Sin duración indefinida	70,6%	28,3%	61,6%	57,3%	59,1%
NC	3,8%	4,6%	4,0%	4,6%	4,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Por último, el 61,4% de los ocupados lleva más de 4 años en su puesto de trabajo, el 10,5% entre 2 y 4 años, el 7,9% entre 1 y 2 años y el 15,1% menos de un año.

Cuadro 3.40: Duración del empleo de los ocupados		
Tiempo que hace que tiene ese empleo	Ocupado	Porcentaje
Menos de 1 año	56818	15,1%
Entre 1 y 2 años	29724	7,9%
Entre 2 y 4 años	39511	10,5%
Más de 4 años	231636	61,4%
NC	19671	5,2%
Total	377360	100,0%

3.9.- beneficios sociales e incentivos fiscales a la contratación

En el modelo teórico del capítulo 2, se describía el modelo del gusto por la discriminación de Becker en el que se establecía que el empresario a la hora de contratar a una persona con discapacidad estaría dispuesto a asumir un coste subjetivo o coeficiente de discriminación, con lo que el salario que estaría dispuesto a ofrecer para contratar a un discapacitado sería menor que para una persona sin discapacidad. Como

posible solución se establecían bonificaciones a la contratación con la finalidad de mitigar este coeficiente de discriminación o el establecimiento de cuotas de reserva obligatorias, como las reguladas por la legislación actual del 2% de la plantilla para empresas privadas de más de 50 trabajadores y del 3% para las AAPP.

Según la Encuesta, el 3,1% de los ocupados discapacitados declara haberse beneficiado de alguna cuota de reserva en el sector privado, siendo del 3,8% en el sector público. Asimismo, se les pregunta por los contratos específicos para personas con discapacidad y bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social; el 9,3% de los ocupados discapacitados confirma haber sido ocupado mediante contratos específicos y un 3,6% recibe bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social. Por último, el 1,6% de los trabajadores con discapacidad declara haberse beneficiado de Alguna otra modalidad de intermediación o de mecanismo específico de acceso al empleo para personas con discapacidad. En general se aprecia un bajo uso de los beneficios sociales e incentivos fiscales para la contratación del colectivo de estudio.

Por otro lado, de la población con discapacidad desempleada, solo un 31,6% recibe prestaciones por desempleo, cifra que puede ser indicativa de un paro de larga duración entre el colectivo.

Cuadro 3.41: Beneficios e incentivos fiscales a la contratación de personas con discapacidad					
Beneficio social	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
alguna cuota de reserva para las personas con discapacidad en el sector público	3,8%	2,6%	3,5%	0,7%	1,9%
alguna cuota de reserva para las personas con discapacidad en el sector privado	3,1%	1,3%	2,8%	1,0%	1,8%
algún contrato específico para personas con discapacidad	9,3%	4,3%	8,3%	2,3%	4,8%
algún incentivo a la contratación, bonificación en las cuotas de la Seguridad Social	3,6%	1,6%	3,2%	1,2%	2,1%
alguna otra modalidad de intermediación o mecanismo específico de acceso al empleo para personas con discapacidad	1,6%	1,3%	1,5%	1,2%	1,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

3.10.- Búsqueda de empleo por las personas con discapacidad

Dentro de los nuevos enfoques microeconómicos analizados en el capítulo anterior, se ha analizado la teoría de la búsqueda de empleo en la que se destacaba las imperfecciones de información y los costes asociados para cubrir adecuadamente los puestos vacantes por parte de los empresarios, quienes consideran caro identificar la productividad potencial de los solicitantes de empleo, mientras los trabajadores lo que encuentran costoso es calcular sus potenciales ganancias en un empleo alternativo. Esta brecha informativa es una posible causa de que surjan tasas de desempleo persistentes entre personas con discapacidad y sin ella, ante el desconocimiento de las capacidades y aptitudes de los trabajadores con discapacidad.

En la búsqueda de un empleo, los canales de búsqueda son múltiples (servicios de empleo, Internet, amigos y familiares, etc.); preguntados cómo encontraron su empleo actual o el último que tuvieron, el 32,0% de la población activa lo hizo a través de un amigo o familiar y el 22,6% se dirigió directamente a la empresa. Ambos canales pueden ser considerados con un menor coste de obtención de la información.

Llama la atención los bajos porcentajes de población activa que responden haber encontrado el empleo a través de una institución o asociación de personas con discapacidad (5,0%), a través de servicios públicos de empleo (4,9%) o a través de servicios especializados de inserción laboral (2,2%).

Por último, un 23,9% declara haberlo encontrado por otros medios y solo 1,0% a través de portales de empleo en Internet, lo que podría estar denotando un bajo uso de las nuevas tecnologías por parte de las personas con discapacidad o problemas de accesibilidad a dichos portales, aunque también podría estar subyaciendo una baja eficacia por ser la información asimétrica más patente en este canal, a diferencia de los contactos personales o profesionales donde se registran mayores tasas de contratación.

Cuadro 3.42: Como tuvo conocimiento de su puesto de trabajo actual o el último que haya tenido					
Búsqueda de empleo	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
A través de un servicio público de empleo	4,2%	7,6%	4,9%	4,5%	4,6%
Se dirigió directamente a la empresa	21,7%	26,4%	22,6%	22,2%	22,3%
La empresa se puso en contacto con él	5,3%	4,1%	5,0%	4,9%	5,0%
Portales de empleo de internet	1,2%	0,2%	1,0%	0,2%	0,5%
A través de un amigo o familiar	30,0%	40,2%	32,0%	41,3%	37,4%
A través de un servicio especializado de inserción laboral	1,8%	4,0%	2,2%	1,3%	1,7%
A través de una institución o asociación para personas con discapacidad	5,5%	3,0%	5,0%	1,3%	2,8%
Otra	26,8%	12,2%	23,9%	20,8%	22,1%
NC	3,6%	2,4%	3,4%	3,6%	3,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Por otra parte, cabe preguntarse también quiénes están buscando empleo; por una parte van a ser evidentemente los desempleados, aunque solo un 55,3% declara hacerlo, pero también hay una parte de ocupados que declaran estar buscando activamente otro empleo (8,0%) y también los inactivos (5,3%).

Cuadro 3.43: Actualmente está buscando otro tipo de empleo					
Actividad económica	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Personas	30037	55485	85522	50561	136083
%	22,1%	40,8%	62,8%	37,2%	100,0%

Entre los desempleados, la duración del mismo, para un 38,2% es menor de un año, 31,6% de los desempleados llevan entre 1 y 5 años y un 19,0% lleva más de 5 años sin empleo. Entre los inactivos, un 54,2% lleva más de 5 años y un 20,1% entre 2 y 5 años.

Cuadro XX.34: Tiempo que lleva sin empleo						
Meses	Desempleado	Porcentaje	Inactivo	Porcentaje	Total	Porcentaje
Menos de 3 meses	14001	15,2%	12076	1,9%	26077	3,5%
Entre 3 y 6 meses	8759	9,5%	12291	1,9%	21050	2,8%
Entre 6 meses y 1 año	12507	13,6%	25602	3,9%	38109	5,1%
Entre 1 y 2 años	14166	15,4%	54796	8,4%	68962	9,3%
Entre 2 y 5 años	14934	16,2%	130547	20,1%	145481	19,6%
Más de 5 años	17506	19,0%	351689	54,2%	369195	49,8%
NC	10390	11,3%	62362	9,6%	72752	9,8%
Total	92263	100,0%	649363	100,0%	741626	100,0%

Preguntados por la forma en la que han buscado empleo en las últimas 4 semanas, el 62,6% está inscrito en un servicio público de empleo, el 30,9% está utilizando relaciones personales, el 25,7% se ha dirigido a empresarios y el 20,0% utiliza otros métodos.

Cuadro 3.45: Forma en la que ha buscado empleo en las cuatro últimas semanas					
Forma de búsqueda	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Está inscrito en un servicio público de empleo	32,5%	78,5%	62,3%	63,1%	62,6%
Está inscrito en una oficina de empleo privada	7,4%	12,0%	10,4%	8,1%	9,5%
Se ha dirigido a empresarios	23,3%	32,0%	28,9%	20,2%	25,7%
Está utilizando relaciones personales	38,7%	31,3%	33,9%	25,9%	30,9%
A través de la prensa	13,4%	15,0%	14,4%	10,6%	13,0%
Ha hecho gestiones para establecerse por su cuenta	4,6%	1,8%	2,8%	1,1%	2,2%
Prepara o realiza oposiciones	10,5%	5,7%	7,4%	3,5%	6,0%
Espera los resultados de solicitudes anteriores	6,9%	6,3%	6,5%	7,9%	7,0%
Espera la llamada de una oficina de empleo pública	4,1%	11,7%	9,0%	11,7%	10,0%
Otros métodos	28,4%	18,1%	21,8%	17,0%	20,0%
No ha realizado ningún método	5,5%	1,6%	3,0%	5,6%	4,0%
NC	6,7%	2,3%	3,9%	2,5%	3,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Asimismo, preguntados por la razón principal por la que los encuestados creen que no encuentran un empleo, el 44,9% responde que por su discapacidad, el 22,8% cree que por otras razones y el 20,2% creen que encontrar trabajo es muy difícil para cualquiera.

Cuadro 3.46: Razón principal por la que cree que no encuentra trabajo					
Razón principal	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Por su discapacidad	33,6%	42,4%	39,3%	54,2%	44,9%
No tiene experiencia	6,0%	3,4%	4,3%	4,9%	4,5%
Los estudios que tiene no le sirven para encontrar trabajo	4,9%	4,5%	4,7%	3,3%	4,2%
Encontrar trabajo es muy difícil para cualquiera	21,7%	24,8%	23,7%	14,3%	20,2%
No tiene estudios	1,1%	0,6%	0,8%	2,0%	1,2%
Otras razones	27,7%	23,0%	24,7%	19,8%	22,8%
NC	5,0%	1,1%	2,5%	1,6%	2,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Por último, preguntados por las razones por las que no buscan empleo las personas que así lo declaran, el 40,3% de los desempleados y el 43,1% de los inactivos declaran que no pueden trabajar, y el 17,0% de los desempleados y el 16,4% de los inactivos declaran estar discapacitados y creen que les sería difícil encontrarlo.

Cuadro 3.47: Razón por la que no busca empleo				
Razones	Desempleados	Porcentaje	Inactivo	Porcentaje
Está discapacitado y cree que le sería difícil encontrarlo	9.394	17,0%	194.594	16,4%
No puede trabajar	22.245	40,3%	512.557	43,1%
Cree que no lo encontrará, no habiéndolo buscado nunca	459	0,8%	17.022	1,4%
Cree que no lo encontrará, habiéndolo buscado anteriormente	1.582	2,9%	12.829	1,1%
No cree que haya alguno disponible	1.388	2,5%	10.532	0,9%
Por estar afectado por una regulación de empleo	495	0,9%	2.965	0,2%
No sabe donde dirigirse para encontrarlo	1.106	2,0%	4.349	0,4%
Espera la estación de mayor actividad	1.342	2,4%	1.035	0,1%
Espera los resultados de solicitudes anteriores	339	0,6%	1.891	0,2%
Espera reanudar su actividad por cuenta propia	176	0,3%	1.283	0,1%
Por razones personales o familiares	4.683	8,5%	66.803	5,6%
Por cursar estudios o recibir formación	988	1,8%	21.051	1,8%
Por percibir una prestación económica	621	1,1%	58.345	4,9%
Por estar jubilado	0	0,0%	92.613	7,8%
No necesita trabajar	1.232	2,2%	37.272	3,1%
Otras causas	6.899	12,5%	92.866	7,8%
NC	2.256	4,1%	60.540	5,1%
Total	55.205	100,0%	1.188.547	100,0%

3.11.- Formación ocupacional de las personas con discapacidad

En el capítulo 2 se ha puesto de manifiesto la importancia que tiene la formación ocupacional sobre la oferta laboral de las personas con discapacidad y la necesidad de contar con personas adecuadamente formadas, mediante la inversión en capital humano, a la hora de mostrarse activo en el mercado de trabajo.

Entre la población en edad laboral con discapacidad, un 7,3% declara estar realizando un curso de formación profesional ocupacional en la actualidad y un 10,4% declara haberlo realizado en los últimos 5 años. La premisa anterior tiene especial importancia en las personas desempleadas y de hecho se aprecia que los porcentajes se incrementan hasta el 9,8% y el 24,6% respectivamente.

Si observamos la efectividad de la formación de los últimos 5 años en la consecución de un empleo, ésta se sitúa en 24,6% para la población en edad laboral, incrementándose hasta el 31,9% en la población activa.

Cuadro 3.48: Realización de cursos de Formación Profesional Ocupacional					
Realización en:	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
En la actualidad	6,8%	9,8%	7,4%	7,2%	7,3%
En los últimos 5 años	16,6%	24,6%	18,3%	6,2%	10,4%
Efectividad de los cursos realizados en los últimos 5 años para el empleo	30,2%	36,0%	31,9%	13,3%	24,6%

Por otra parte, si observamos la tipología de formación ocupacional, la que más predomina son los estudios no reglados de duración inferior a 6 meses para los ocupados (36,2%) y desempleados (45,8%), seguida de estudios no reglados de duración superior a 6 meses para los ocupados (14,2%) y cursos de formación profesional ocupacional para los desempleados 30,3%). Entre los inactivos, los estudios no reglados superiores a 6 meses son los más frecuentes (23,3%).

Cuadro 3.49: Está cursando cursos de Formación Profesional Ocupacional					
Cursos	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Formación Profesional Ocupacional	7,7%	30,3%	14,0%	12,1%	12,8%
Otros estudios no reglados de duración superior a seis meses	14,2%	5,8%	11,9%	23,3%	19,3%
Otros estudios no reglados de duración inferior a seis meses	36,2%	45,8%	38,8%	16,5%	24,4%
Otros	41,9%	18,1%	35,3%	48,0%	43,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

3.12.- Discriminación por discapacidad

Cuando en el capítulo teórico se ha analizado la demanda de trabajo, se han descrito el modelo del gusto por la discriminación de Becker y la teoría de la discriminación estadística de Phelps. Ambas teorías son desde la perspectiva del empresario y están basadas en aspectos subjetivos derivados del desconocimiento, los prejuicios y la información asimétrica existente relativa al grupo de personas con discapacidad.

En la Encuesta, a las personas con discapacidad se les pregunta si se han sentido discriminadas por su discapacidad; no obstante, debe señalarse que se trata de la percepción subjetiva de la persona, no pudiéndose determinar si existen elementos objetivos detrás de la opinión personal del encuestado acerca de la posición del empresario demandante de mano de obra.

Así pues, un 77,2% declara no haberse sentido discriminado, mientras que un 21,2% afirma haberse sentido discriminado en los últimos 12 meses (14,2% algunas veces, 5,0% muchas veces y 2,1% constantemente). En los datos se observa también que las personas con discapacidad desempleadas se han sentido discriminadas en mayor proporción, llegando a un 26,9%.

Cuadro 3.50: Se ha sentido discriminado/a por motivo de discapacidad en los últimos 12 meses					
Discriminado	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Nunca	77,2%	71,2%	76,0%	78,3%	77,5%
Algunas veces	14,0%	16,1%	14,4%	14,0%	14,2%
Muchas veces	4,7%	8,1%	5,4%	4,7%	5,0%
Constantemente	1,8%	2,7%	2,0%	2,1%	2,1%
NC	2,3%	1,9%	2,2%	0,8%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Considerando únicamente los casos que afirman haberse sentido discriminados (con independencia del grado), a la hora de encontrar un empleo, declaran haberse sentido discriminados un 27,7% de los ocupados, un 63,4% de los desempleados y un 27,8% de los inactivos.

Asimismo, declaran haberse sentido discriminados en el puesto de trabajo, un 37,3% de los ocupados, un 23,6% de los desempleados y un 5,4% de los inactivos. Por último, señalar que un 8,3% de la población en edad laboral ha denunciado alguna vez en los últimos 12 meses por discriminación en alguno de los aspectos recogidos en el cuadro.

Cuadro 3.51: Motivos por los que se ha sentido discriminado/a en los últimos 12 meses					
Motivo de discriminación	Ocupado	Desempleado	Activo	Inactivo	Total
Atención sanitaria	25,0%	22,1%	24,2%	25,4%	25,0%
Servicios especiales de apoyo	6,2%	9,8%	7,2%	10,5%	9,3%
Ámbito escolar o actividades de formación	12,6%	14,2%	13,0%	15,1%	14,4%
Encontrar un empleo	27,7%	63,4%	37,0%	27,8%	31,1%
Puesto de trabajo	37,3%	23,6%	33,8%	5,4%	15,5%
Transporte y desplazamientos	21,5%	18,3%	20,7%	22,6%	21,9%
Administración pública	22,8%	20,5%	22,2%	21,3%	21,6%
Decidir sobre su patrimonio	3,0%	2,7%	2,9%	3,8%	3,5%
Contratar seguros	7,3%	1,7%	5,8%	8,1%	7,3%
Participar en actividades culturales, de ocio y diversión	22,5%	15,2%	20,6%	18,5%	19,2%
Participación social	20,2%	21,9%	20,7%	28,5%	25,8%
Relaciones sociales	34,8%	34,8%	34,8%	44,7%	41,2%
Otra situación	26,8%	21,0%	25,3%	25,0%	25,1%
Alguna vez ha denunciado discriminación por motivos de discapacidad, ante alguna entidad o institución	8,8%	8,2%	8,7%	8,1%	8,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

3.13.- Rentas no laborales de las personas con discapacidad

En el Modelo Teórico establecíamos que en la restricción presupuestaria del individuo, además del salario, también era necesario considerar las rentas no laborales (M_i) y las rentas excedentarias de la familia (M_e), las que podrían producir un efecto

renta y sustitución de horas de trabajo por horas de ocio en su función de utilidad y por tanto una menor actividad en el mercado de trabajo.

En el siguiente cuadro se recogen cifras relativas a la obtención de algún tipo de prestación económica, indemnización, beneficio fiscal u otra ayuda. Un 6,4% de los ocupados han recibido prestaciones económicas y un 20,6% beneficios fiscales; entre las primeras figuran pensiones contributivas (2,2%) y entre los segundos, beneficios fiscales en el IRPF (18,6%).

Asimismo, un 6,3% de los desempleados reciben prestaciones económicas y un 12,9% beneficios fiscales, siendo un 11,1% en el IRPF.

Por último, en la población inactiva se observa un cambio de tendencia, al recibir prestaciones económicas un 22,8% de los casos, 11,5% pensiones contributivas por discapacidad y un 6,9% pensiones no contributivas a consecuencia de la discapacidad; mientras que los beneficios fiscales son percibidos por el 19,1%, siendo mayoritariamente en el IRPF (16,6%).

Cuadro 3.52: Prestaciones económicas y beneficios fiscales					
Tipología	Ocupado	Desempleado	5,00	Inactivo	Total
Algún tipo de prestación económica o indemnización	6,4%	6,3%	6,3%	22,8%	17,1%
Pensiones contributivas por discapacidad	2,2%	1,1%	1,9%	11,5%	8,2%
Pensiones no contributivas a consecuencia de la discapacidad	1,7%	1,7%	1,7%	6,9%	5,1%
Asignaciones económicas por hijo a cargo con discapacidad	0,1%	0,7%	0,2%	1,9%	1,3%
Otros subsidios	1,1%	1,8%	1,2%	1,9%	1,7%
Seguros de vida o invalidez	0,2%	0,0%	0,2%	0,3%	0,3%
Otros ingresos regulares por discapacidad	0,6%	0,7%	0,6%	0,9%	0,8%
Ayudas públicas para rehabilitación o asistencia especializada	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%
Ayudas públicas para educación	0,2%	0,0%	0,1%	0,7%	0,5%
Ayudas públicas para familiares cuidadores	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Ayudas públicas para facilitar la autonomía personal	0,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,3%
Ayudas públicas o privadas en el ámbito laboral	0,3%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%
Otras ayudas públicas	0,2%	0,0%	0,2%	0,4%	0,4%
Ayudas de otras entidades	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
Indemnizaciones por daño corporal	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Indemnizaciones por responsabilidad civil o penal	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%
Algún tipo de beneficio fiscal	20,6%	12,9%	19,0%	19,1%	19,1%
Beneficios fiscales en IRPF	18,6%	11,1%	17,0%	16,6%	16,7%
Beneficios fiscales en el impuesto de matriculación	5,4%	1,7%	4,6%	3,8%	4,1%
Beneficios fiscales en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	8,0%	4,4%	7,2%	5,7%	6,2%
Beneficios fiscales en el impuesto de sucesiones	0,4%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%
Otros beneficios fiscales	0,8%	0,2%	0,7%	0,8%	0,8%

4.- Análisis econométrico de la EDAD-2008

4.1.- Introducción metodológica

El objetivo del cálculo de un modelo de regresión es analizar la relación entre una variable que suscita interés, llamada variable dependiente Y , y una serie de variables explicativas, llamadas variables independientes X_1, X_2, \dots, X_n .

El modelo de regresión a utilizar va a depender de las características de las variables a emplear, es decir: si se trata de variables continuas o discretas. La EDAD-2008 son en su mayoría variables discretas dicotómicas con lo que el modelo de regresión más adecuado va a ser la regresión logística, que construye una función basada en el cálculo de la probabilidad de que la variable de interés o dependiente adopte el valor del evento previamente definido como 1 ó 0 (en nuestras regresiones será activo o inactivo, ocupado o desempleado, personas con discapacidad o sin discapacidad, etc.), mediante la siguiente ecuación:

$$\Pr\{1\} = 1 / 1 + e^{-(a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + \dots + b_n X_n)} \quad [3.1]$$

Y consecuentemente:

$$\Pr\{0\} = 1 - \Pr\{1\} \quad [3.2]$$

Con lo que se va a estimar una nueva variable dependiente construida mediante su función de probabilidad asociada a la ecuación de regresión logística, con la obtención, para cada combinación de valores de las diferentes variables predictoras o independientes incluídas en el modelo, de una probabilidad entre 0 y 1.

El proceso de regresión logística lo que hace es clasificar al individuo i en una de las dos categorías de la variable dependiente, utilizando un punto de corte, que estará en función de la frecuencia observada de la variable a estimar.

Por ejemplo, si estamos realizando una regresión logística sobre activos e inactivos, el punto de corte será la tasa de actividad (activos sobre población en edad laboral) o si se trata de estimar la probabilidad entre ocupado o desempleado, el

punto de corte a considerar será 1 menos la tasa de paro (ocupados sobre población activa).

Es decir, el establecimiento de un punto de corte provoca que si el valor de probabilidad predicho está entre 0 y ese punto de corte, el individuo i será igual a 0; mientras que si la probabilidad calculada es mayor que el punto de corte, el sujeto se clasifica como 1.

En cuanto a las variables independientes a introducir en los modelos, es preciso reseñar que en algunos casos pueden introducirse modificaciones para un análisis más coherente de las mismas. Si las variables son continuas, se puede introducir tanto la variable real como alguna transformación de ella (logaritmo, cuadrado, etc.). En los modelos únicamente se va a aplicar una transformación a la variable edad a la que vamos a elevarla al cuadrado para ver el efecto marginal que tiene dicha variable.

Las variables independientes discretas que vamos a considerar en los modelos son las siguientes:

CUADRO 3.53: VARIABLES INDEPENDIENTES DE LOS MODELOS

VARIABLE	DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE
EDAD	Edad de la persona con discapacidad
EDAD2	Edad al cuadrado de la persona
SEXO_M	Sexo (1=varón; 0=mujer)
CERTIFICADO	Certificado de minusvalía (1=sí; 0=no)
N_MIEM_6T	Número de miembros de 6 años o más con discapacidad
PAREJA1	Convive en pareja (1=sí; 0=no)
C1_M	Pertenece a alguna ONG (1=sí; 0=no)
H1_M	Se ha sentido discriminado (1=sí; 0=no)
K1_m	Cómo es su estado de salud en general
IM_PC	Percibe ingresos monetarios por pensiones contributivas
IM_PNC	Percibe ingresos monetarios por pensiones no contributivas
IM_AEHC	Percibe ingresos monetarios por asignaciones económicas por hijo a cargo
IM_RPYC	Percibe ingresos monetarios por rentas de la propiedad o del capital
IM_OTROS	Percibe ingresos monetarios por otros ingresos regulares
IM_PRESTACION	Percibe ingresos por prestaciones
DEFICIENCIAS_MENTALES	Deficiencias mentales
DEFICIENCIAS_VISUALES	Deficiencias visuales
DEFICIENCIAS_AUDITIVAS	Deficiencias del oído
DEFICIENCIAS LENGUAJE	Deficiencias del lenguaje, habla y voz
DEFICIENCIAS_OSTEOARTICULARES	Deficiencias osteoarticulares
DEFICIENCIAS_SISTEMA_NERVIOSO	Deficiencias del sistema nervioso
DEFICIENCIAS_VISCERALES	Deficiencias viscerales
OTRAS_DEFICIENCIAS	Otras deficiencias

Si las variables son categóricas con n categorías, siendo $n > 2$ y que las mismas no representen una ordenación creciente, se podrá introducir una transformación de la variable consistente en la creación de $n-1$ variables dummy⁵⁶, permitiendo realizar todas las comparaciones necesarias respecto a las n categorías de la variable original.

En los modelos que presentaremos, únicamente se va a introducir una variable categórica que será el nivel de estudios terminados. Dicha variable puede tomar cuatro valores: estudios universitarios, estudios medios, estudios primarios y sin estudios, con lo que se obtendrán 3 nuevas variables que tomarán valores 0 ó 1, siendo 1 en todas ellas tener estudios universitarios frente a 0 que será tener estudios medios, primarios o sin estudios en cada una de las variables, según la siguiente tabla:

CUADRO 3.54: VARIABLE CATEGÓRICA: NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS		
VARIABLE DUMY	VALOR 0	VALOR 1
ESTUDIOS (2)	Estudios medios	Estudios universitarios
ESTUDIOS (3)	Estudios primarios	Estudios universitarios
ESTUDIOS (4)	Sin estudios	Estudios universitarios

Una vez que han sido transformadas las variables independientes se deben seleccionar aquellas que van a utilizarse en la regresión, mediante la exploración de la posible asociación entre la variable dependiente a modelizar y las diferentes variables independientes, medidas como categóricas y tomadas de una en una, para hacer valoraciones bivariantes con el contraste de hipótesis chi-cuadrado, con el que se obtendrá una primera medida de aproximación a la asociación mediante la significatividad estadística.

A continuación debe pasarse a la construcción del modelo de regresión logística. Existen varios métodos para construir el modelo de regresión, es decir, para seleccionar de entre todas las variables que introducimos en el modelo, cuáles son las que necesitamos para explicarlo. Los paquetes estadísticos suelen ofrecer las siguientes técnicas:

- Técnica de pasos hacia adelante (Forward): consiste en ir introduciendo las variables en el modelo únicamente si cumplen una serie de condiciones hasta que no se pueda introducir ninguna más, hasta que ninguna cumpla la condición

⁵⁶ Una variable *dummy* es una variable construida artificialmente y que únicamente puede tomar los valores 0 ó 1 y que permite expresar la misma información contenida en una variable de n categorías mediante la combinación de $n-1$ variables *Dummy*.

impuesta. Una técnica adicional es Forward Wald, cuyo proceso es idéntico al descrito, pero establece como condición el estadístico de Wald para la entrada y salida de variables.

- Técnica de pasos hacia atrás (Backward): se introducen en el modelo todas las variables y se van suprimiendo si cumplen una serie de condiciones definidas a priori hasta que no se pueden eliminar más, hasta que ninguna cumpla la condición impuesta. Una técnica adicional es Backward Wald, cuyo proceso es idéntico al descrito, pero establece como condición el estadístico de Wald para la entrada y salida de variables.
- Técnica por pasos (Stepwise): combina los dos métodos anteriores, adelante y atrás, introduciendo o eliminando variables del modelo si cumplen una serie de condiciones definidas a priori hasta que ninguna variable satisfaga ninguna de las condiciones expuestas de entrada o salida.
- Técnica de introducir todas las variables obligatoriamente (Enter): partiendo de un modelo inicial, se evalúa qué variable es la que menos participa y se elimina, volviendo a construir un nuevo modelo de regresión aplicando la misma técnica, pero excluyendo la variable seleccionada y aplicando el mismo proceso de selección, repitiendo reiteradamente el proceso hasta que se llegue a al modelo que mejor se ajuste a las condiciones impuestas.

El método ejecutado en los modelos estimados a continuación va a ser el de Backward Wald, si bien se han realizado análisis previos con las demás técnicas para descartar variaciones sensibles de los modelos según la técnica empleada. Además, es interesante el uso de los métodos por pasos, ya que permite construir modelos introduciendo y eliminando variables en cada paso, lo que permite evaluar los cambios que se van produciendo en los coeficientes y sus errores estándar, las modificaciones en el estadístico de ajuste ($2 \log$ de la verosimilitud) y en las tablas de clasificación de cada modelo, incluso optar por dejar covariables que, aún no siendo estadísticamente significativas en el contraste de su coeficiente, aportan información al modelo.

La estimación de las regresiones logísticas se realiza mediante un proceso iterativo de cálculo a través del proceso de máxima verosimilitud. Asimismo, se pueden modificar la probabilidad para los pasos, permitiendo especificar los criterios para la Entrada o para la Salida de variables, de manera que una variable se

introduce en el modelo si la probabilidad de su estadístico de puntuación es menor que el valor de entrada, y se elimina si la probabilidad es mayor que el valor de salida, teniendo que ser La entrada menor que la salida; en los modelos estimados se ha optado por dejar los valores por defecto del programa informático STATA.

Por último, en la determinación del modelo se ha incluido una constante, descartando la opción que el programa ofrece de dejar el término constante igual a 0.

Para cada variable introducida en el modelo se va a dar el coeficiente beta de la variable, el error estándar del coeficiente, el contraste de Wald, el nivel de significatividad y el exponencial de beta; éste último será el que nos indique la variación de la variable en términos de probabilidad.

El estadístico de Wald contrasta una hipótesis nula de igualdad a cero de los coeficientes bajo una distribución Chi-cuadrado con un grado de libertad. Serán estadísticamente distintos de cero si su nivel de significación es inferior a 0,05. Una de las formas de evaluar el ajuste del modelo es, precisamente, mediante la comprobación de cómo clasifica el nuevo test (el modelo obtenido) a los individuos de la muestra en comparación con el gold estándar (la realidad, lo observado), con lo que se van a ofrecer tablas 2x2 con los valores pronosticados y los realmente observados, tras aplicar la ecuación de regresión logística a cada individuo de la muestra.

Otras formas para valorar el ajuste del modelo en su conjunto va a ser a través de las medidas globales de bondad del ajuste, tales como:

- La desviación del modelo, que corresponde a menos dos veces el logaritmo neperiano de la verosimilitud y que debe ser menor en el modelo más ajustado de todos los probados.
- La razón de verosimilitud (estadístico G), que se calcula comparando la desviación de dos modelos, y que sigue una distribución Chi cuadrado con tantos grados de libertad como la diferencia en el número de parámetros entre los dos modelos que se comparan, indicando la significación estadística del contraste un buen ajuste.

- El R cuadrado de Cox y Snell y el R cuadrado de Nagelkerke como posibles coeficientes de determinación de la regresión logística. Funcionarán como expresión de la variabilidad de la variable dependiente que es explicada por el modelo. Cuanto mayores sean dichos R cuadrados indicarán mayor ajuste y capacidad predictiva.
- La bondad de ajuste de Hosmer-Lemeshow, es un estadístico de bondad de ajuste para evaluar el ajuste global del modelo, más robusto que el estadístico de bondad de ajuste tradicionalmente utilizado en la regresión logística, especialmente para los modelos con covariables continuas y los estudios con tamaños de muestra pequeños. Se basa en agrupar los casos en deciles de riesgo y comparar la probabilidad observada con la probabilidad esperada dentro de cada decil. Cuando el test Chi cuadrado de la prueba no es significativo cabe pensar que los resultados predichos no son diferentes de los observados (o que si hay diferencias pueden explicarse razonablemente por el azar o error del muestreo) y que el modelo puede considerarse aceptable. Adicionalmente, la tabla de contingencia para la prueba de Hosmer Lemeshow nos da información adicional sobre cada categoría de riesgo, de manera que podemos comprobar en qué regiones de la predicción el modelo se ajusta peor a los datos.
- Listado de residuos por caso. Muestra los residuos no estandarizados, la probabilidad pronosticada y los grupos de pertenencia observado y pronosticado.
- Correlaciones de estimaciones. Muestra la matriz de correlaciones de las estimaciones de los parámetros para los términos del modelo.

Curva ROC: se trata de un método no paramétrico, que no realiza ninguna suposición sobre la distribución de los resultados de la regresión logística. Para obtener la CURVA es necesario primero guardar los valores de probabilidad pronosticados por el modelo de regresión para cada individuo de la muestra, definiéndose el área bajo la curva como la capacidad de discriminación del modelo construido, que debe ser superior a 0,5 (ya que esa sería la probabilidad de un suceso aleatorio con dos posibles resultados) y cuanto más próximo a 1, el modelo será estadísticamente más significativo.

Adviértase también que a la hora de ejecutar los procesos de regresión debe tenerse en consideración un problema adicional como es el sesgo de selección muestral de Heckman (1979) y que debe ser corregido si se pretende obtener conclusiones acertadas con estimadores insesgados, consistentes y eficientes sobre las características de la población con discapacidad.

El sesgo de selección muestral surge cuando las muestras no son aleatorias, es decir no representan adecuadamente la población que se desea estudiar. Dentro de los sesgos de selección existen diferentes modalidades que pueden depender del diseño de las encuestas, de los criterios del analista, de la decisión de los agentes económicos, etc. La corrección en la selección muestral se puede realizar tanto en modelos con variable dependiente continua como en modelos con variable dependiente discreta (como son nuestros modelos), siendo el método de Heckman en dos etapas o bietápico el método principalmente utilizado para la estimación.

El método bietápico consiste en estimar en un primer paso un modelo para calcular la probabilidad (dadas ciertas variables de interés que determinen tal decisión) de que un individuo decida o no ser activo, de esta estimación se obtiene el estadístico conocido como la razón inversa de Mills que captura la magnitud de dicho sesgo. Posteriormente al cálculo del modelo, la razón de Mills estimada se incorpora al modelo de regresión original para ser añadido como un regresor más, de esta manera la significatividad de este coeficiente indica la magnitud de sesgo en que se incurriría si no se hubiese incorporado a la regresión. De esta manera, los coeficientes estimados por mínimos cuadrados añadiendo la variable que capta la magnitud del sesgo, son consistentes⁵⁷.

En nuestros dos modelos de regresión logística, donde vamos a utilizar como variables dependientes activos/ inactivos y ocupados/desempleados, puede concurrir un problema de autoselección, cuando los individuos deciden autoseleccionarse para pertenecer a un determinado grupo. Más concretamente, puede ocurrir que la persona con discapacidad, ante las dificultades existentes para el acceso al mercado de trabajo, tal y como se ha descrito en el capítulo 2, decida pertenecer al grupo de inactivos por las

⁵⁷ Los estimadores obtenidos con el método bietapico aunque consistentes, presentan problemas de eficiencia tal como demostró Maddala (1983). Este hecho hace que surja el método por máxima verosimilitud en el cual la estimación se realiza de manera conjunta.

dificultades existentes, cuando por sus características y decisiones debería pertenecer al grupo de activos.

Al presentarse el problema de la selección muestral los modelos de estimación deben recurrir, además de la ecuación objetivo que se pretende estimar, a una segunda ecuación que se le suele denominar ecuación de selección. La ecuación de selección va a corresponder al modelo de variable dependiente discreta y que mida la probabilidad de estar activo.

En nuestro caso las personas que se muestran activas (ocupadas o desempleadas) son una submuestra de la población potencialmente activa. La observabilidad de la variable dependiente está en función del valor que tome otra variable. Si el estudio sólo considera a los individuos que trabajan o que están buscando empleo, se obtiene una muestra incompleta de la población (autoseleccionada de acuerdo con la decisión de las personas por creer que pueden encontrar un empleo a pesar de la discapacidad) lo que conduciría a conclusiones erróneas (sesgadas). En este caso, al estar sobrerrepresentada la población ocupada o en búsqueda activa de empleo en la segunda regresión logística, se tiende a subestimar el efecto de la persona con discapacidad que podría ser activa y que decide permanecer como inactivo.

Consecuentemente, la razón inversa de Mills o probabilidad de ser activos, obtenidas en las regresiones de la variable dependiente activos/inactivos, deberá ser introducida como regresor o variable independiente en las regresiones que posteriormente se realicen entre ocupados/desempleados.

Del análisis global de todos los contrastes anteriores, teniendo en cuenta el sesgo de selección muestral de Heckman, se va a establecer la validez de los modelos y su poder predictivo, obteniendo conclusiones de interés sobre el conjunto de la muestra analizada.

4.2.- Regresión logística entre población activa y población inactiva CON DISCAPACIDAD

A continuación se va a estudiar la participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, para lo que se va a construir un modelo de regresión cuya variable dependiente será la población en edad laboral, que podrá tomar dos valores:

valor 1 si el individuo i declara estar activo y valor 0 si el individuo declara estar inactivo; las variables independientes a introducir en el modelo serán las descritas en los cuadros 3.53 y 3.54.

Se pretende valorar cómo afecta la probabilidad de ser activo de una persona con discapacidad, ante cambios en las variables explicativas que se han considerado de interés, en función del modelo teórico del capítulo anterior.

En las dos siguientes tablas se recogen los coeficientes del modelo de regresión estimado y los efectos marginales sobre la probabilidad media, más asequibles de interpretar, siendo el cambio medio en la probabilidad cuando varían las variables explicativas.

CUADRO 3.55: TABLA DE COEFICIENTES ESTIMADOS

Probit regression		Number of obs = 8595				
		Wald chi2(26) = 1868.86				
		Prob > chi2 = 0.0000				
Log pseudolikelihood = -4219.2091		Pseudo R2 = 0.2335				
PEL	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
EDAD	.1276721	.0096317	13.26	0.000	.1087944	.1465498
EDAD2	-.0017564	.000108	-16.27	0.000	-.001968	-.0015449
SexoM	.3368911	.0326756	10.31	0.000	.272848	.4009341
N_MIEM6T1	.1072315	.0279598	3.84	0.000	.0524313	.1620316
ParejaIm	.0092636	.0376341	0.25	0.806	-.0644978	.0830251
Certificado	-.6383982	.0345058	-18.50	0.000	-.7060283	-.5707681
C_1M	.1509826	.0560016	2.70	0.007	.0412216	.2607437
H_1M	.0574307	.0262691	2.19	0.029	.0059441	.1089172
K_1M	.2195741	.0200861	10.93	0.000	.1802061	.2589422
IM_PC	-.235112	.0365797	-6.43	0.000	-.3068069	-.1634172
IM_PNC	-.0536041	.0466431	-1.15	0.250	-.1450229	.0378146
IM_AEHC	-.2147993	.0966211	-2.22	0.026	-.4041733	-.0254254
IM_RPYC	.0725312	.0643278	1.13	0.260	-.053549	.1986114
IM_OTROS	-.3015126	.1008454	-2.99	0.003	-.4991659	-.1038593
IM_PRESTACION	-.0362009	.058832	-0.62	0.538	-.1515096	.0791077
DEFICIENCIAS_MENTALES	-.7550308	.059725	-12.64	0.000	-.8720897	-.6379719
DEFICIENCIAS_VISUALES	.0741878	.0458035	1.62	0.105	-.0155854	.163961
DEFICIENCIAS_AUDITIVAS	.2482334	.0446463	5.56	0.000	.1607284	.3357385
DEFICIENCIAS_LENGUAJE	-.2652204	.1354193	-1.96	0.050	-.5306373	.0001966
DEFICIENCIAS_OSTEOARTICULARES	-.1220206	.0422365	-2.89	0.004	-.2048026	-.0392385
DEFICIENCIAS_SISTEMA_NERVIOSO	-.3735741	.0567838	-6.58	0.000	-.4848683	-.2622798
DEFICIENCIAS_VISCERALES	-.4157705	.0627394	-6.63	0.000	-.5387375	-.2928034
OTRAS_DEFICIENCIAS	-.3827616	.1279033	-2.99	0.003	-.6334474	-.1320757
ESTUDIOS						
2	-.2463988	.0634503	-3.88	0.000	-.3707592	-.1220384
3	-.5500949	.058196	-9.45	0.000	-.6641569	-.4360329
4	-.8459966	.0646841	-13.08	0.000	-.9727752	-.719218
_cons	-1.845985	.2283718	-8.08	0.000	-2.293585	-1.398384

CUADRO 3.56: TABLA DE EFECTOS MARGINALES SOBRE LA PROBABILIDAD MEDIA.

	Delta-method				[95% Conf. Interval]	
	dy/dx	Std. Err.	z	P> z		
EDAD	.035436	.002587	13.70	0.000	.0303655	.0405065
EDAD2	-.0004875	.0000285	-17.11	0.000	-.0005434	-.0004317
SexoM	.0935058	.0088805	10.53	0.000	.0761002	.1109113
N_MIEM6T1	.0297626	.0077425	3.84	0.000	.0145876	.0449376
Pareja1m	.0025712	.0104451	0.25	0.806	-.0179009	.0230432
Certificado	-.1771905	.0090647	-19.55	0.000	-.1949569	-.1594241
C_1M	.041906	.0155252	2.70	0.007	.0114772	.0723347
H_1M	.0159402	.0072835	2.19	0.029	.0016648	.0302156
K_1M	.0609439	.0054654	11.15	0.000	.0502319	.0716558
IM_PC	-.0652565	.0100727	-6.48	0.000	-.0849985	-.0455144
IM_PNC	-.0148781	.0129421	-1.15	0.250	-.040244	.0104879
IM_AEHC	-.0596186	.0268003	-2.22	0.026	-.1121463	-.0070909
IM_RPYC	.0201314	.0178522	1.13	0.259	-.0148582	.055121
IM_OTROS	-.0836863	.027957	-2.99	0.003	-.1384809	-.0288917
IM_PRESTACION	-.0100477	.0163288	-0.62	0.538	-.0420516	.0219561
DEFICIENCIAS_MENTALES	-.2095625	.0159687	-13.12	0.000	-.2408606	-.1782643
DEFICIENCIAS_VISUALES	.0205912	.0127198	1.62	0.105	-.0043391	.0455215
DEFICIENCIAS_AUDITIVAS	.0688984	.0123613	5.57	0.000	.0446707	.0931261
DEFICIENCIAS_LENGUAJE	-.0736132	.0375883	-1.96	0.050	-.1472849	.0000585
DEFICIENCIAS_OSTEOARTICULARES	-.0338674	.0116799	-2.90	0.004	-.0567597	-.0109751
DEFICIENCIAS_SISTEMA_NERVIOSO	-.1036873	.0155497	-6.67	0.000	-.1341642	-.0732104
DEFICIENCIAS_VISCERALES	-.1153991	.0172583	-6.69	0.000	-.1492247	-.0815736
OTRAS_DEFICIENCIAS	-.1062373	.0354397	-3.00	0.003	-.1756979	-.0367768
ESTUDIOS						
2	-.0778806	.0200691	-3.88	0.000	-.1172153	-.038546
3	-.169396	.0183507	-9.23	0.000	-.2053626	-.1334293
4	-.249651	.0197003	-12.67	0.000	-.2882628	-.2110391

En el modelo teórico hemos visto como los aspectos personales del individuo influyen en la función de utilidad a través del mapa de preferencias entre consumo y ocio. Así pues, variables como la edad y el sexo van a ser importantes a la hora de considerar su participación en el mercado de trabajo o lo que es lo mismo mostrarse activo o inactivo a través de la oferta laboral.

En cuanto a la edad se desprende que esta variable tiene un efecto positivo sobre la decisión de incorporarse, incrementándose cada año un 3,5% la probabilidad de ser activo, pero por otra parte este efecto no es lineal, ya que el coeficiente de edad al cuadrado también es significativo, suponiendo que el efecto de cumplir un año más a partir de los 36 años de edad media, reduce la probabilidad de ser activo laboralmente. Ya se ha comentado tanto en el modelo teórico como en el análisis descriptivo que los tramos superiores de edad tienen considerables descensos en la participación, fruto de discapacidades o empeoramiento de los estados de salud.

Dichos estados de salud también han sido incorporados en el modelo, obteniéndose que cada grado de calificación del estado incrementa la probabilidad de ser activo en un 6,1%, sin duda el tener que recibir menos tratamientos médicos o de rehabilitación o sufrir menores ausencias laborales, mejoran la predisposición a participar en el mercado de trabajo.

Continuando con los aspectos personales, se aprecia que los varones con discapacidad tienen una mayor probabilidad de ser activos, del 9,4%, con respecto a las mujeres. Las dificultades que las mujeres en general encuentran en el acceso laboral, son también sufridas por las mujeres con discapacidad que podrían estar enfrentándose a una doble situación de desigualdad.

Considerando otras posibles variables relacionadas con la situación familiar del individuo, parece que el convivir en pareja no influye en la probabilidad de ser activo, pero sí se aprecia que en aquellos hogares donde existen más de un individuo con discapacidad, la probabilidad se incrementa un 3,0% por cada uno, fruto de una mayor sensibilización del hogar hacia la problemática de la discapacidad y a la búsqueda de soluciones desde una perspectiva familiar y de asignación del tiempo de trabajo, siguiendo los comentarios realizados en el modelo de asignación del tiempo en el capítulo teórico.

Asimismo, el pertenecer a una ONG, tales como asociaciones o entidades de personas con discapacidad, supone que la probabilidad se incrementa en un 4,2%, igualmente por una mayor propensión a la inclusión laboral como paso previo a una adecuada inclusión social del discapacitado.

Mención especial merece la variable certificado de minusvalía. Aquellas personas con discapacidad que disponen del mismo, reduce su probabilidad de ser activo en un -17,7%, lo que implica que el documento se solicita como paso previo para acceder a situaciones de incapacidad o resolución de prestaciones económicas y no tanto para acceder a contratos de trabajo bonificados por la Seguridad Social.

En cuanto a los ingresos monetarios, en el modelo de oferta laboral de personas con discapacidad se ha expuesto que la existencia de rentas no laborales derivadas, por ejemplo, de pensiones contributivas y no contributivas o de importes por prestaciones económicas, pueden desplazar la curva de oferta hacia arriba provocando que el salario de reserva del individuo se sitúe por encima del salario de equilibrio, adoptando éste la

decisión de no participar y mostrarse inactivo. Idéntico efecto provocaban lo que se denominó rentas excedentarias del hogar familiar, que en nuestro modelo podrían estar representado por variables tales como los ingresos monetarios por asignaciones económicas por hijo a cargo, rentas de la propiedad y del capital u otros ingresos regulares.

Según los efectos marginales resultantes, la obtención de pensiones contributivas y no contributivas reduce la probabilidad de ser activo en un -6,5% y en un -1,5%, respectivamente. La percepción de prestaciones económicas o indemnizaciones reduce la probabilidad en un 1,0%. Dentro de lo que hemos considerado rentas excedentarias, si se reciben asignaciones por hijo a cargo, la probabilidad se reduce en un -6,0% y si se reciben otros ingresos regulares, la probabilidad es de un -8,4%.

Se ha destacado también en el modelo el papel que juega la inversión en capital humano, de tal forma que unos niveles de educación superior permitirán a las personas con discapacidad acceder a mejores puestos de trabajo en el mercado primario donde los salarios de equilibrio son superiores y por tanto podrían encontrarse por encima del salario de reserva de los individuos.

La diferencia en la probabilidad de ser activo o inactivo, entre disponer de estudios universitarios o tener otras categorías de niveles educativos, van desde un -7,8% para estudios medios, un -16,9% para estudios primarios y -25,05% con respecto a los individuos que no disponen de estudios. Dichos resultados están acordes con las tasas de actividad expuestas en el análisis estadístico, donde se apreciaba la misma tendencia.

Finalmente, la tipología de deficiencias eran señaladas en el modelo teórico como posible factor determinante de la oferta de trabajo de las personas con discapacidad, aspecto éste que ya se apuntaba en el análisis estadístico del epígrafe precedente, donde las deficiencias visuales y del oído alcanzaban mejores tasas de actividad y empleo, en contraposición a las deficiencias mentales que registraban unos peores resultados.

En el modelo econométrico se confirma dicha tendencia, reduciéndose la probabilidad de ser activo en un -21,0% si se padece una deficiencia mental. Seguidamente, las deficiencias que más reducen su probabilidad de ser activo son las deficiencias del sistema nervioso (-11,5%) y las deficiencias viscerales (-10,4%). En

sentido contrario se encuentran las deficiencias visuales y del oído, que son las que se muestran más activas y que se confirman según el modelo obtenido.

A continuación se ofrece una serie de tablas para la diagnosis del modelo. En la primera se ofrece unos estadísticos descriptivos básicos consistentes en la media, desviación típica, mínimo y máximo de cada una de las variables empleadas en el modelo. Posteriormente, se recoge la tabla de clasificación de los pronósticos correctos según la realidad observada y los resultados pronosticados en el modelo econométrico, dando un resultado del 72,66% de resultados correctamente clasificados.

Por último, se ofrece el test de bondad de ajuste de Hosmer-Lemeshow, la curva ROC y la curva Lens. En general se deduce un ajuste razonable, siendo, por ejemplo, el área bajo la curva ROC del 81,18%.

CUADRO 3.57: ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS VARIABLES UTILIZADAS

Estimation sample probit

Number of obs = 8595

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Label
PEL	.3390343	.473409	0	1	Población en edad laboral
EDAD	48.4847	11.9294	16	64	Edad
EDAD2	2493.06	1063.791	256	4096	EDAD2
SexoM	.4589878	.4983442	0	1	Sexo
N_MIEM6T1	1.331704	.5660176	1	5	Nº de miembros del hogar de 6 años y más años que tienen alguna discapacidad (t
ParejaIm	.6126818	.4871657	0	1	Convivencia en pareja
Certificado	.5247237	.4994174	0	1	Certificado de minusvalía
C_1M	.0948226	.2929868	0	1	Pertenece a alguna ONG
H_1M	.27516	.632515	0	3	Se ha sentido discriminado/a por motivo de su discapacidad en los últimos 12 mes
K_1M	2.098778	.8895966	0	4	Como es su salud en general
IM_PC	.7529959	.4312942	0	1	Ingresos monetarios: Pensiones contributivas
IM_PNC	.1379872	.3449066	0	1	Ingresos monetarios: Pensiones no contributivas
IM_AEHC	.0285049	.1664201	0	1	Ingresos monetarios: Asignaciones económicas por hijo a cargo
IM_RPYC	.0602676	.2379958	0	1	Ingresos monetarios: Rentas de la propiedad y del capital
IM_OTROS	.0278069	.1644287	0	1	Ingresos monetarios: Otros ingresos regulares
IM_PRESTAC~N	.0814427	.2735297	0	1	Obtención de alguna prestación en los últimos 12 meses
DEFICI~TALES	.1860384	.3891603	0	1	
DEFICI~UALES	.1676556	.3735819	0	1	DEFICIENCIAS VISUALES
DEFICIENC~AS	.1872019	.3900962	0	1	DEFICIENCIAS DEL OIDO
DEFICIENCI~E	.020477	.1416335	0	1	DEFICIENCIAS DEL LENGUAJE, HABLA Y VOZ
DEFICIEN~RES	.3576498	.4793362	0	1	DEFICIENCIAS OSTEOARTICULARES
DEFICIENCI~O	.1485748	.3556895	0	1	DEFICIENCIAS DEL SISTEMA NERVIOSO
DEFICI~RALES	.1076207	.3099188	0	1	DEFICIENCIAS VISCERALES
OTRAS_DEFI~S	.0209424	.1431999	0	1	OTRAS DEFICIENCIAS
ESTUDIOS					Nivel de estudios terminados
2	.1844095	.3878404	0	1	
3	.4817917	.4996974	0	1	
4	.2575916	.4373333	0	1	

CUADRO 3.58: TABLA DE CLASIFICACIÓN DE PRONÓSTICOS CORRECTOS

Classified	True		Total
	D	~D	
+	2161	1597	3758
-	753	4084	4837
Total	2914	5681	8595

Classified + if predicted $\Pr(D) \geq .339$

True D defined as PEL != 0

Sensitivity	$\Pr(+ D)$	74.16%
Specificity	$\Pr(- \sim D)$	71.89%
Positive predictive value	$\Pr(D +)$	57.50%
Negative predictive value	$\Pr(\sim D -)$	84.43%
False + rate for true ~D	$\Pr(+ \sim D)$	28.11%
False - rate for true D	$\Pr(- D)$	25.84%
False + rate for classified +	$\Pr(\sim D +)$	42.50%
False - rate for classified -	$\Pr(D -)$	15.57%
Correctly classified		72.66%

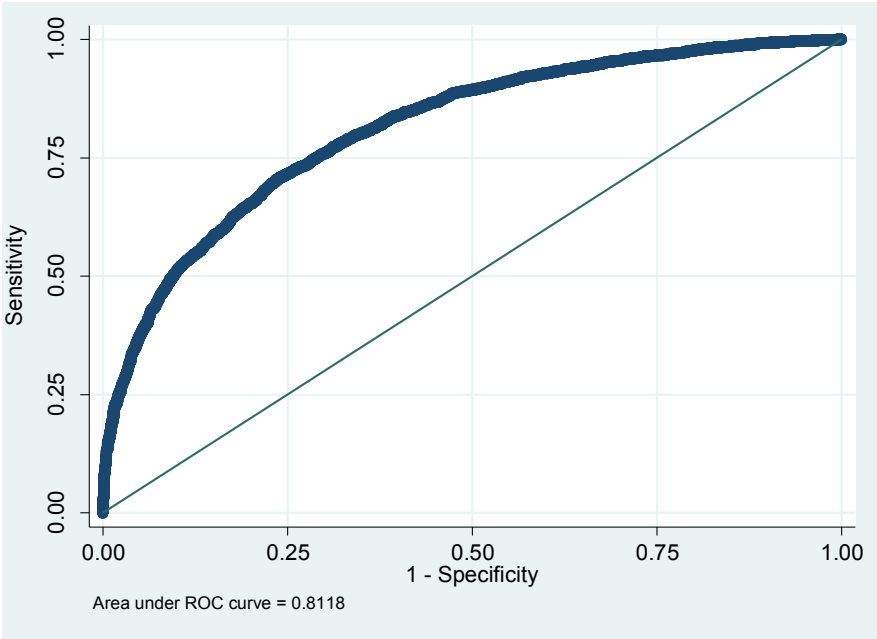
CUADRO 3.59: HOSMER-LEMESHOW GOODNESS-OF-FIT TEST:

Probit model for PEL, goodness-of-fit test

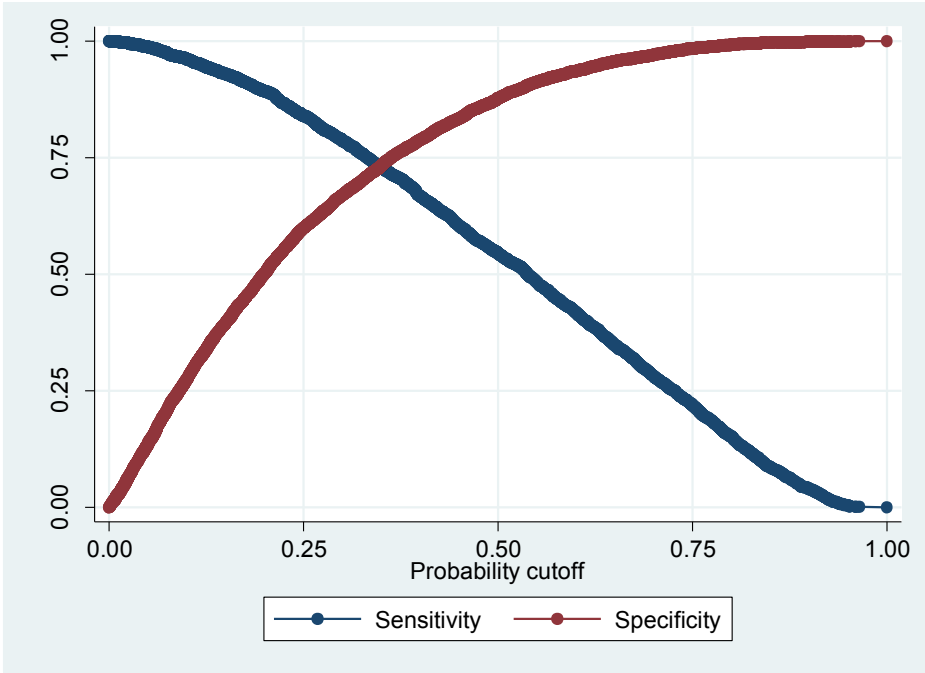
(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

number of observations =	8595
number of groups =	100
Hosmer-Lemeshow chi2(98) =	113.25
Prob > chi2 =	0.1391

CUADRO 3.60: AREA UNDER ROC CURVE = 0.8118



CUADRO 3.61: CURVA LENS: “GRAPH SENSITIVITY AND SPECIFICITY VERSUS PROBABILITY CUTOFF”



4.3.- Regresión logística entre población ocupada y población desempleada CON DISCAPACIDAD

Seguidamente se va a estudiar la probabilidad de estar ocupado por parte de las personas con discapacidad, para lo que se va a construir un modelo de regresión cuya variable dependiente será la población activa, que podrá tomar dos valores: valor 1 si el individuo i declara estar ocupado y valor 0 si el individuo declara estar desempleado; igualmente las variables explicativas a introducir en el modelo serán las descritas en los cuadros 3.53 y 3.54.

Se pretende nuevamente valorar cómo afecta en la probabilidad de estar ocupado (frente a estar desempleado) por parte de una persona con discapacidad, ante cambios en las variables explicativas que se han considerado de interés en el modelo teórico del capítulo anterior.

Adicionalmente, en este modelo vamos a calcular la razón inversa de Mills, como se ha explicado en la introducción metodológica, para corregir por el sesgo de selección muestral de Heckman en la segunda etapa definida, es decir: vamos a considerar sólo a los individuos que han decidido participar en el mercado de trabajo, analizando los factores que influyen en la probabilidad de estar ocupado (frente a estar parado).

El resultado que se obtiene para la razón inversa de Mills es estadísticamente significativo, como puede verse en las tablas de coeficientes y de efectos marginales, lo que implica que efectivamente existía un problema de selección muestral, solucionándose con el procedimiento bietápico propuesto.

En las tablas 3.62 y 3.63 se recogen los coeficientes del modelo de regresión estimado y los efectos marginales sobre la probabilidad media, respectivamente, comentándose después los efectos marginales o cambios medios en la probabilidad de estar ocupado cuando varían las variables explicativas.

CUADRO 3.62: TABLA DE COEFICIENTES ESTIMADOS

Probit regression

Number of obs = 2914

Wald chi2(27) = 305.34

Prob > chi2 = 0.0000

Log pseudolikelihood = -1316.1455

Pseudo R2 = 0.1101

PA	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
EDAD	.1882678	.0452073	4.16	0.000	.0996632	.2768724
EDAD2	-.0023387	.0006021	-3.88	0.000	-.0035188	-.0011586
SexoM	.6017723	.1163835	5.17	0.000	.3736647	.8298798
N_MIEM6T1	.2047236	.059082	3.47	0.001	.0889251	.3205221
Pareja1m	.2578265	.0631062	4.09	0.000	.1341407	.3815123
Certificado	-.5538626	.2040111	-2.71	0.007	-.953717	-.1540082
C_1M	.5912924	.1224999	4.83	0.000	.3511969	.8313879
H_1M	-.0224393	.0493006	-0.46	0.649	-.1190668	.0741882
K_1M	.4017203	.0779363	5.15	0.000	.248968	.5544727
IM_PC	-.1594311	.0939185	-1.70	0.090	-.343508	.0246458
IM_PNC	-.0167484	.0865904	-0.19	0.847	-.1864623	.1529656
IM_AEHC	-.3357077	.181766	-1.85	0.065	-.6919625	.020547
IM_RPYC	-.10077	.1112313	-0.91	0.365	-.3187792	.1172393
IM_OTROS	-.7217494	.1818604	-3.97	0.000	-1.078189	-.3653097
IM_PRESTACION	.0970895	.106278	0.91	0.361	-.1112115	.3053905
DEFICIENCIAS_MENTALES	-1.124696	.2751372	-4.09	0.000	-1.663955	-.5854368
DEFICIENCIAS_VISUALES	-.0670375	.0805056	-0.83	0.405	-.2248256	.0907507
DEFICIENCIAS_AUDITIVAS	.3286491	.1017699	3.23	0.001	.1291837	.5281144
DEFICIENCIAS_LENGUAJE	-.6664822	.2564238	-2.60	0.009	-1.169064	-.1639008
DEFICIENCIAS_OSTEOARTICULARES	-.2489823	.0845355	-2.95	0.003	-.4146688	-.0832958
DEFICIENCIAS_SISTEMA_NERVIOSO	-.6890199	.1598902	-4.31	0.000	-1.002399	-.3756408
DEFICIENCIAS_VISCERALES	-.6173099	.1843707	-3.35	0.001	-.9786699	-.25595
OTRAS_DEFICIENCIAS	-1.053882	.2683018	-3.93	0.000	-1.579744	-.5280202
ESTUDIOS						
2	-.7314767	.1299332	-5.63	0.000	-.9861412	-.4768122
3	-1.138967	.1888085	-6.03	0.000	-1.509025	-.7689094
4	-1.803714	.2828701	-6.38	0.000	-2.358129	-1.249299
IMills_1	1.487653	.4781558	3.11	0.002	.5504845	2.424821
_cons	-3.96788	1.094402	-3.63	0.000	-6.112868	-1.822892

CUADRO 3.63: TABLA DE EFECTOS MARGINALES SOBRE LA PROBABILIDAD MEDIA

	Delta-method					[95% Conf. Interval]
	dy/dx	Std. Err.	z	P> z		
EDAD	.0474082	.0113142	4.19	0.000	.0252328	.0695837
EDAD2	-.0005889	.0001508	-3.90	0.000	-.0008845	-.0002933
SexoM	.151534	.0291157	5.20	0.000	.0944683	.2085997
N_MIEM6T1	.051552	.0148197	3.48	0.001	.0225059	.0805982
Pareja1m	.064924	.0158733	4.09	0.000	.033813	.096035
Certificado	-.1394697	.0512197	-2.72	0.006	-.2398585	-.039081
C_1M	.148895	.0305445	4.87	0.000	.089029	.208761
H_1M	-.0056505	.0124144	-0.46	0.649	-.0299824	.0186813
K_1M	.1011583	.0194659	5.20	0.000	.0630059	.1393108
IM_PC	-.0401468	.0236223	-1.70	0.089	-.0864456	.006152
IM_PNC	-.0042174	.0218055	-0.19	0.847	-.0469555	.0385206
IM_AEHC	-.0845355	.0456953	-1.85	0.064	-.1740967	.0050257
IM_RPYC	-.0253752	.0280026	-0.91	0.365	-.0802592	.0295088
IM_OTROS	-.1817458	.0454767	-4.00	0.000	-.2708784	-.0926131
IM_PRESTACION	.0244484	.0267655	0.91	0.361	-.0280111	.0769078
DEFICIENCIAS_MENTALES	-.2832128	.0688971	-4.11	0.000	-.4182486	-.148177
DEFICIENCIAS_VISUALES	-.0168809	.0202622	-0.83	0.405	-.056594	.0228323
DEFICIENCIAS_AUDITIVAS	.082758	.0255149	3.24	0.001	.0327498	.1327663
DEFICIENCIAS_LENGUAJE	-.1678288	.0644115	-2.61	0.009	-.2940729	-.0415846
DEFICIENCIAS_OSTEOARTICULARES	-.0626969	.0212219	-2.95	0.003	-.1042911	-.0211028
DEFICIENCIAS_SISTEMA_NERVIOSO	-.173504	.039948	-4.34	0.000	-.2518008	-.0952073
DEFICIENCIAS_VISCERALES	-.1554466	.0462716	-3.36	0.001	-.2461373	-.0647558
OTRAS_DEFICIENCIAS	-.265381	.0671082	-3.95	0.000	-.3969107	-.1338514
ESTUDIOS						
2	-.1024407	.0139039	-7.37	0.000	-.1296919	-.0751895
3	-.2019448	.0237218	-8.51	0.000	-.2484386	-.1554509
4	-.4195879	.0596834	-7.03	0.000	-.5365652	-.3026106
IMills_1	.37461	.1200215	3.12	0.002	.1393722	.6098478

A la hora de encontrar un empleo hemos visto en el modelo teórico que los aspectos personales del individuo influyen tanto en la oferta de trabajo como en la demanda de trabajo que realizan los empresarios. Variables tales como el sexo, la edad, el tipo de discapacidad... van a influir en la decisión de contratar.

Por ejemplo, el sexo, que veíamos que tenía cierta relevancia a la hora de mostrarse como activo o inactivo, va a suponer para los varones una mayor probabilidad de estar ocupado frente a las mujeres con discapacidad, siendo el efecto marginal obtenido de un 15,2%, nuevamente se podría considerar la posibilidad de añadir el género como elemento que dificulta la obtención de una ocupación.

En cuanto a la edad se desprende que esta variable también tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de estar ocupado, de tal manera que cada año se incrementa la probabilidad un 4,7%, pero este efecto no es lineal, ya que el coeficiente de edad al cuadrado también es significativo, suponiendo que el efecto de cumplir un

año más a partir de la edad media establecida en 39 años, reduce la probabilidad de estar ocupado.

Por otra parte, el estado de salud tomará mayor relevancia en la probabilidad de estar empleado, ya que se podría pensar que el trabajador va a tener menos ausencias laborales por motivos médicos o de rehabilitación. El efecto marginal de tener mejor estado de salud se sitúa en un 10,1%, implicando que el empresario que haya ocupado a una persona con un estado de salud bueno, tendrá un ratio de costes laborales similares al de una persona sin discapacidad, tal y como se apuntaba en la teoría microeconómica de la demanda de trabajo.

Considerando otras posibles variables relacionadas con la situación familiar del individuo, la convivencia en pareja aumenta la probabilidad de estar ocupado un 6,5%. Si para mostrarse activo no parecía tener un efecto significativo, para estar ocupado sí que resulta relevante.

Igualmente para los hogares que tienen varios miembros con discapacidad mayores de 6 años en la familia, la probabilidad se incrementa un 5,2% por cada individuo con discapacidad, fruto de una mayor sensibilización del hogar hacia la problemática de la discapacidad y a la búsqueda de soluciones desde una perspectiva familiar y de asignación del tiempo de trabajo.

Al estar considerando la probabilidad de estar ocupado es evidente que va a depender de la actitud del empresario o demandante de mano de obra. En el modelo teórico se señalaba como factores negativos para la contratación la existencia de discriminación, prejuicios y desconocimiento de las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad y la información asimétrica o costes de obtener información.

Una vía para mitigar los prejuicios o desconocimiento de las habilidades laborales de los discapacitados pueden ser el tejido asociativo de personas con discapacidad; véase que el efecto marginal de pertenecer a una ONG sobre la probabilidad de estar ocupado es del 14,9% que podría inducir que estas asociaciones están poniendo medios para difundir la preparación de los trabajadores con discapacidad.

En cuanto a la posesión del certificado de minusvalía, el efecto marginal es negativo, siendo de un -13,9%, con lo que al igual que ocurría en el modelo de regresión entre activos e inactivos se podría pensar que se utiliza más para la obtención de

pensiones o subsidios y no para acceder a contratos bonificados, si bien el efecto es menor que en el modelo anterior.

Con respecto a la discriminación, se observa que el efecto sobre la probabilidad de estar ocupado es del -0,6%, que si bien no es cuantioso el efecto, denota cierta percepción subjetiva del individuo sobre la problemática de la posible preferencia de los empresarios por contratar personal no discapacitado.

En cuanto a los ingresos monetarios, en el modelo de oferta laboral de personas con discapacidad se ha expuesto que la existencia de rentas no laborales derivadas, por ejemplo, de pensiones contributivas y no contributivas o de importes por prestaciones económicas, pueden desplazar la curva de oferta hacia arriba provocando que el salario de reserva del individuo se sitúe por encima del salario de equilibrio, con lo que el individuo estará buscando empleo cuya remuneración sea más elevada que las prestaciones que pudiera estar recibiendo y que podría perder al emplearse, con lo que estará rechazando empleos con salarios por debajo de su salario de reserva.

Análogo tratamiento debe otorgarse a las rentas excedentarias del hogar y que en los modelos de regresión propuestos hemos considerado a los ingresos monetarios por asignaciones económicas por hijo a cargo, rentas de la propiedad y del capital y otros ingresos regulares.

Según los efectos marginales resultantes, la obtención de pensiones contributivas y no contributivas reduce la probabilidad de estar ocupado en un -4,0% y en un -0,4%, respectivamente, datos ligeramente inferiores a los obtenidos en la probabilidad de ser activos, con lo que se puede concluir que el efecto de estas pensiones es más notable en la decisión de participar en el mercado, pero que una vez que se toma la decisión influye en menor medida a la hora de aceptar un empleo.

Dentro de lo que hemos considerado rentas excedentarias, si se reciben asignaciones por hijo a cargo, la probabilidad de estar ocupado se reduce en un -8,5% y si se reciben otros ingresos regulares, la probabilidad es de un -18,2%, es decir, estas rentas excedentarias valoradas desde una perspectiva del hogar estarían desincentivando claramente la decisión de aceptar empleos remunerados.

Se ha destacado también en el modelo el papel que juega la inversión en capital humano a la hora de encontrar una ocupación; unos niveles de educación superiores permitirán a las personas con discapacidad acceder a puestos de trabajo más

cualificados, con mejores salarios, superando la barrera del salario de reserva, y accediendo consecuentemente al mercado primario, en el que se observaba en el análisis estadístico unas tasas de paro inferiores que en el grupo de personas no cualificadas que competirían en el segmento secundario del mercado de trabajo.

La diferencia en la probabilidad de estar ocupado o desempleado, entre disponer de estudios universitarios o tener otras categorías de niveles educativos, van desde un -10,2% para estudios medios, un -20,2% para estudios primarios y -42,0% con respecto a los individuos que no disponen de estudios. Dichos resultados están acordes con las tasas de paro expuestas en el análisis estadístico, donde se apreciaba la misma tendencia, y muestra que por cada nivel de estudios inferior a universitarios, la probabilidad de estar parado se va duplicando, de ahí la importancia que se está dando siempre a la adquisición de capital humano.

Finalmente, la tipología de deficiencias eran señaladas en el modelo teórico como posible factor en la ocupación de las personas con discapacidad, aspecto éste que ya se apuntaba en el análisis estadístico del epígrafe precedente, donde las deficiencias visuales y del oído registraban mejores tasas de paro, en contraposición a las deficiencias mentales que registraban unos peores resultados.

En el modelo econométrico se confirma dicha tendencia, reduciéndose la probabilidad de estar ocupado en un -28,3% si se padece una deficiencia mental. Seguidamente las deficiencias que más reducen su probabilidad de estar ocupado son las deficiencias del sistema nervioso (-17,4%) y las deficiencias del lenguaje (-16,8%). En el extremo contrario se encuentran las deficiencias visuales y del oído, reduciéndose mínimamente la probabilidad de estar ocupado en la deficiencia visual y siendo el efecto marginal positivo para el caso de las deficiencias del oído.

A continuación se ofrece las mismas tablas que para la regresión anterior con datos para una adecuada interpretación diagnóstica de este modelo. En la primera se ofrece los estadísticos descriptivos básicos consistentes en la media, desviación típica, mínimo y máximo de cada una de las variables empleadas en el modelo. Posteriormente, se recoge la tabla de clasificación de los pronósticos correctos según la realidad observada y los resultados pronosticados en el modelo econométrico, dando un resultado del 65,4% de resultados correctamente clasificados.

Por último, se ofrece el test de bondad de ajuste de Hosmer-Lemeshow, la curva ROC y la curva Lens. En general se observa un menor ajuste del modelo entre ocupados

y desempleados con respecto al modelo entre activos e inactivos, siendo la curva ROC, por ejemplo, de un 73,1%, aunque sigue siendo un ajuste razonable.

CUADRO 3.64: ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS VARIABLES

Estimation sample probit Number of obs = 2914

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Label
PA	.7947838	.4039288	0	1	Población activa
EDAD	45.30199	10.92757	16	64	Edad
EDAD2	2171.641	956.5103	256	4096	EDAD2
SexoM	.5298559	.4991935	0	1	Sexo
N_MIEM6T1	1.365134	.5933311	1	4	N° de miembros del hogar de 6 años y más años que tienen alguna discapacidad (t
Parejalm	.6533974	.4759695	0	1	Convivencia en pareja
Certificado	.3699382	.4828705	0	1	Certificado de minusvalía
C_1M	.0957447	.2942913	0	1	Pertenece a alguna ONG
H_1M	.2687028	.6213408	0	3	Se ha sentido discriminado/a por motivo de su discapacidad en los últimos 12 mes
K_1M	2.395333	.8119804	0	4	Como es su salud en general
IM_PC	.6990391	.4587545	0	1	Ingresos monetarios: Pensiones contributivas
IM_PNC	.1334935	.3401657	0	1	Ingresos monetarios: Pensiones no contributivas
IM_AEHC	.0267673	.1614304	0	1	Ingresos monetarios: Asignaciones económicas por hijo a cargo
IM_RPYC	.0686342	.2528744	0	1	Ingresos monetarios: Rentas de la propiedad y del capital
IM_OTROS	.024022	.1531436	0	1	Ingresos monetarios: Otros ingresos regulares
IM_PRESTAC~N	.0809883	.272864	0	1	Obtención de alguna prestación en los últimos 12 meses
DEFICI~TALES	.0871654	.2821257	0	1	
DEFICI~UALES	.2031572	.4024176	0	1	DEFICIENCIAS VISUALES
DEFICIENC~AS	.2666438	.4422805	0	1	DEFICIENCIAS DEL OIDO
DEFICIENCI~E	.0109815	.1042334	0	1	DEFICIENCIAS DEL LENGUAJE, HABLA Y VOZ
DEFICIEN~RES	.3287577	.4698424	0	1	DEFICIENCIAS OSTEOARTICULARES
DEFICIENCI~O	.1026081	.3034984	0	1	DEFICIENCIAS DEL SISTEMA NERVIOSO
DEFICI~RALES	.0549073	.2278384	0	1	DEFICIENCIAS VISCERALES
OTRAS_DEFI~S	.0109815	.1042334	0	1	OTRAS DEFICIENCIAS
ESTUDIOS					Nivel de estudios terminados
2	.2735072	.4458354	0	1	
3	.4680851	.499066	0	1	
4	.1300618	.3364291	0	1	
IMills_1	.8149796	.4548836	.0795	3.10913	

CUADRO 3.65: TABLA DE CLASIFICACIÓN DE PRONÓSTICOS CORRECTOS

Probit model for PA

Classified	True		Total
	D	~D	
+	1496	187	1683
-	820	411	1231
Total	2316	598	2914

Classified + if predicted $\Pr(D) \geq .795$

True D defined as PA != 0

Sensitivity	$\Pr(+ D)$	64.59%
Specificity	$\Pr(- \sim D)$	68.73%
Positive predictive value	$\Pr(D +)$	88.89%
Negative predictive value	$\Pr(\sim D -)$	33.39%
False + rate for true ~D	$\Pr(+ \sim D)$	31.27%
False - rate for true D	$\Pr(- D)$	35.41%
False + rate for classified +	$\Pr(\sim D +)$	11.11%
False - rate for classified -	$\Pr(D -)$	66.61%
Correctly classified		65.44%

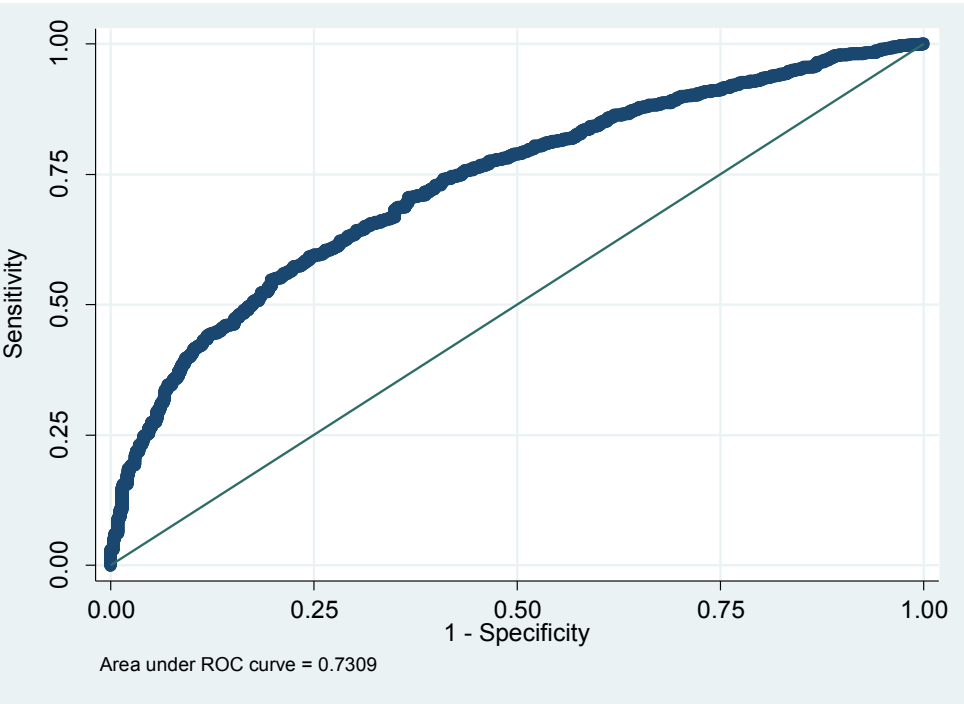
CUADRO 3.66: HOSMER-LEMESHOW GOODNESS-OF-FIT TEST:

Probit model for PA, goodness-of-fit test

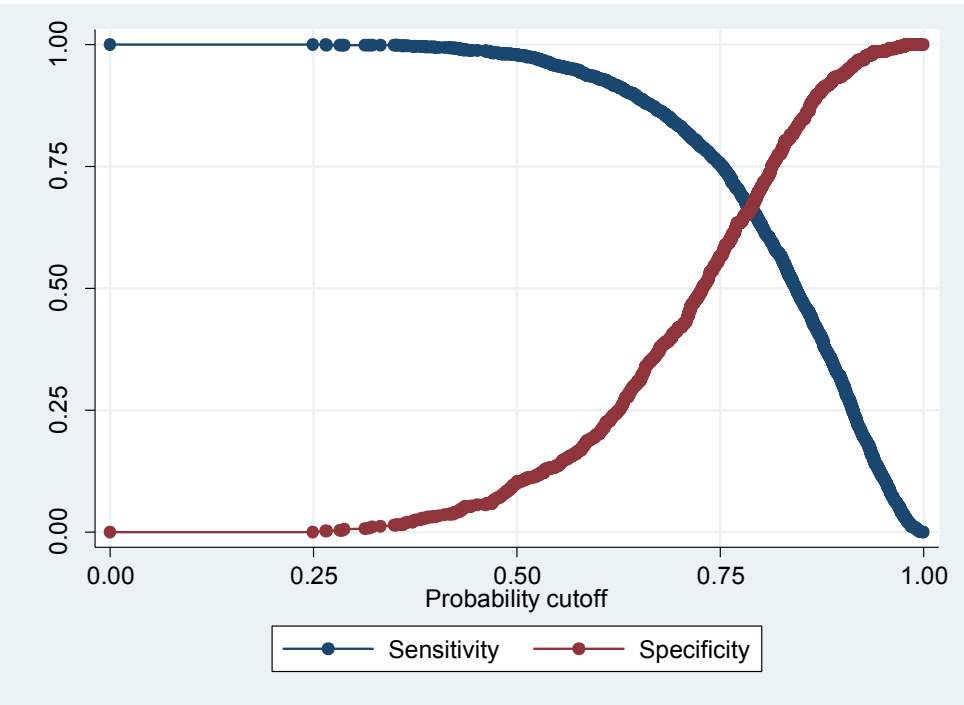
(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

number of observations =	2914
number of groups =	100
Hosmer-Lemeshow $\chi^2(98)$ =	110.70
Prob > χ^2 =	0.1794

CUADRO 3.67.: AREA UNDER ROC CURVE = 0.7309



CUADRO 3.68: CURVA LENS: “GRAPH SENSITIVITY AND SPECIFICITY VERSUS PROBABILITY CUTOFF”



5.- Algunos comentarios adicionales

Tras haber realizado el análisis estadístico en los epígrafes 2 y 3 y el análisis econométrico en el epígrafe 4, conviene realizar una síntesis de los resultados obtenidos en una comparación con el modelo teórico propuesto en el capítulo de fundamentos teóricos, tanto desde un punto de vista de la oferta de trabajo como de la demanda de trabajo.

Desde el punto de vista de la oferta de trabajo de las personas con discapacidad, establecíamos que el individuo i va a ofrecer trabajo en función del salario (w), del consumo (C_i), del ocio (O_i), de la inversión en capital humano (H_i), de las rentas no salariales (M_i) y de las rentas excedentarias de la unidad familiar (M_e), que a su vez van a estar en función del consumo del hogar (C_h), del ocio del hogar (O_h) y de las rentas no salariales del hogar (M_h).

$$L_{ih} = F[w, C_{ih}, O_{ih}, h_{ih}, M_{ih}, M_e(C_h, O_h, M_h)]. \quad [3.3]$$

De los análisis, hemos concluido que habría una serie de variables que estarían influyendo en el mapa de preferencias entre consumo y ocio del individuo, tales como aspectos personales determinados por el sexo, la edad y el estado civil de la persona con discapacidad, pero también otros aspectos que puedan suponer limitaciones objetivas a la actividad laboral tales como las deficiencias de origen y las discapacidades resultantes.

Pero también se recoge en la función la elección entre consumo y ocio del hogar; consecuentemente deben ser tenidos en cuenta los hábitos sociales y el proteccionismo familiar, que podrían favorecer determinadas combinaciones de consumo y ocio dirigidas a una asignación del tiempo de trabajo entre los miembros del hogar, con la finalidad de obtener una renta excedentaria que derivar a la persona con discapacidad. Así se ha confirmado, por ejemplo, que variables de ingresos monetarios por asignaciones económicas por hijo a cargo o ingresos monetarios procedentes de otras fuentes regulares reducen la probabilidad de ser activo y de estar ocupado.

Unido a lo anterior, la percepción de prestaciones asistenciales públicas, tales como pensiones contributivas y no contributivas presionarán al alza la función de oferta

laboral, incrementando el salario de reserva al que el trabajador con discapacidad está dispuesto a participar, hecho que también ha sido confirmado en los modelos de regresión ejecutados.

No obstante, la inversión en capital humano, destacada en el modelo teórico, ha sido confirmada como elemento de extraordinaria relevancia, tanto en las tasas de actividad y empleo de los análisis estadísticos como en la probabilidad de ser activo y estar ocupado de los análisis econométricos. Niveles de educación medios o universitarios marcarán claramente la diferencia con respecto a aquellos individuos que solo posean estudios primarios o directamente no posean estudios.

En general, todos los factores anteriores van a influir en las expectativas laborales del individuo, que podrán ser mitigadas en mayor o menor medida, pero que será importante mostrar que, si no tiene limitaciones objetivas para desempeñar una actividad laboral, puede trabajar y que en un amplio arco de puestos de trabajo dispondrá de herramientas para hacerlo, por ejemplo con la adaptación del puesto de trabajo, superando la barrera de la tecnología inadaptada, etc. Dichas expectativas pueden verse incrementadas mediante la pertenencia a una ONG o entidad del movimiento asociativo de la discapacidad, que pondrá en contacto al individuo con la realidad de otras personas con discapacidad que se muestran activas y que están trabajando, circunstancia ésta que se ha podido poner en valor a través de los modelos de regresión con la variable que recoge la pertenencia a ONG.

Desde el punto de vista de la demanda de trabajo de personas con discapacidad, hemos señalado como variables en la función de demanda por parte de los empresarios al salario (w), el coeficiente de discriminación (D), la información asimétrica (I_a), las bonificaciones y los costes laborales (CL_i).

$$L_d = F(w, D, I_a, B, CL_i) \quad [3.4]$$

En general el coeficiente de discriminación y la información asimétrica van a derivarse de aspectos como la aversión al riesgo, los prejuicios o el desconocimiento de la situación, aspectos todos ellos que tenderán a una sustitución de factores entre personas con discapacidad y sin discapacidad. Si bien la confirmación de estos elementos no es posible directamente, al estar la encuesta dirigida a personas con

discapacidad y no a empresarios, se pueden considerar otras variables que nos inducen indirectamente a pensar la posible existencia de estos elementos, como pueda ser el alto porcentaje de personas que trabajan en centros especiales de empleo, en entidades sin ánimo de lucro o en las administraciones públicas tal y como se ha visto en el análisis estadístico.

Otras posibles variables que tienden a considerar la existencia de información asimétrica son las que preguntan sobre la forma de búsqueda de empleo, donde se obtiene que los contactos personales y profesionales son más efectivos, precisamente canales donde la información ES más accesible. Asimismo, la pertenencia a ONG incrementaba la probabilidad de estar ocupado, con lo que podría valorarse como instrumento eficaz para luchar contra los prejuicios de los demandantes o como medio para difundir el conocimiento de las habilidades laborales del colectivo.

Con respecto a las bonificaciones de la función de demanda, pueden establecerse como medio de reducción de los costes laborales, tanto de acceso como imputables a la adaptación del puesto, aunque estadísticamente supone una baja utilización de las mismas.

No obstante, también debe señalarse que algunas deficiencias o discapacidades pueden limitar la actividad objetiva, es decir, pueden conducir a productividades más bajas, y parte de la probabilidad negativa de estar ocupado de algunas deficiencias, tal vez podrían ser imputadas a este hecho, de ahí que se tenga que fomentar más el uso de bonificaciones y ayudas a la contratación que equiparen los costes asociados a la discapacidad, ya que siempre será más eficiente tener a una persona activa y ocupada, generando un salario, que su alternativa como receptor de una prestación económica.

La interacción de ambas funciones de oferta y demanda de trabajo de personas con discapacidad y las condiciones del mercado determinarán las horas de trabajo que se van a intercambiar y, dependiendo de todas las variables que se han analizado en el estudio de la EDAD-2008, fijarán en primer lugar un salario de reserva del individuo con discapacidad que, al compararlo con el salario de equilibrio vigente en el mercado, tendrá como resultado que el individuo se muestre activo o inactivo laboralmente y, en el supuesto de que se muestre activo, acabe concurriendo al mercado primario, compuesto por empleos de alta cualificación y bien remunerados, o al mercado secundario, compuestos por empleos no cualificados.

Todo ello requiere una respuesta política que incida directamente sobre las variables y factores que se han destacado como relevantes, con el objetivo final de conseguir una mayor incorporación del colectivo al mercado laboral y que tenga mayores opciones de encontrar un empleo acorde a sus necesidades.

CAPÍTULO 4. LA RESPUESTA POLÍTICA

Habiendo analizado el comportamiento del mercado laboral y confirmado desde el punto de vista racional las dificultades existentes para la plena integración en el mismo de las personas con discapacidad, sin que parezca factible, por otro lado, la resolución espontánea de dicha situación, corresponde ahora diseñar las respuestas políticas oportunas que cabe aplicar, desde el sector público y el privado, para afrontar tal estado de cosas, actuando sobre los problemas existentes en sí; pero también sobre los factores explicativos de los mismos, de acuerdo con la etiología que ha sido formulada.

1.- Características de la Política Económica

1.1.- La naturaleza de la actividad política

De manera inmediata, lo primero que procede es identificar con claridad la naturaleza, la estructura y las condiciones de aplicación de la actividad política, con el propósito de calibrar sus posibilidades y alcance, y definir su campo de actuación y su contenido, de acuerdo con el diagnóstico de la situación que ha sido efectuado en el capítulo anterior.

En este sentido, conviene recordar sucintamente el camino seguido por la Ciencia Económica para fundamentar la oportunidad y consistencia de las intervenciones políticas. Incluso en el seno de la propia Economía Clásica, ligada, tal vez apresuradamente, con la libertad absoluta del mercado y la pasividad de la actividad pública (ver García Lizana, 2008). En efecto; a lo largo del siglo XIX, y siguiendo el camino abierto por Adam Smith, los economistas clásicos interpretaron que los seres humanos al enfrentarse sin interferencias externas con el reto de satisfacer sus

necesidades personales y familiares, tomando decisiones exclusivamente privadas, interactuaban de tal modo que el resultado era beneficioso para el bien de la colectividad. Buscando el propio interés, lograban el interés colectivo. Su comportamiento obedecía a leyes semejantes a las naturales, susceptibles de ser descubiertas por la ciencia, para ser aplicadas en la vida práctica, del mismo modo que había ocurrido con las leyes físicas durante la denominada revolución industrial (de cuyo éxito aquellos economistas adelantados estaban siendo testigos). En la medida en que aquellos investigadores entendieron descubrir que tales leyes conducían a que el comportamiento libre humano, sin ningún tipo de trabas, llevaba necesariamente a la felicidad colectiva, recomendaron que tal modelo de actuación económica se pusiera en práctica en el medio social, recomendando la pasividad de la acción política. Sin embargo, las eventuales desviaciones de las buenas prácticas de conducta por parte de los sujetos sociales exigía la necesidad de determinadas intervenciones concretas por parte de los poderes públicos, con el propósito de definir y garantizar las reglas del juego más adecuadas para el ejercicio libre de la actividad económica y vigilar para que las mismas fueran respetadas, lo cual es básico para el buen funcionamiento económico. Además de atender necesidades colectivas muy específicas, que difícilmente encontrarían solución dejadas en manos de la iniciativa privada, dado su interés común a toda la colectividad (defensa, vías públicas...).

En la medida en que los resultados observados en la realidad, conforme avanzaba el siglo XIX, no parecieron justificar esa optimista perspectiva del ajuste automático encaminado al bienestar de todos, determinados estudiosos de la realidad intentaron llamar la atención, siendo Marx la figura más destacada al respecto. Éste denunció los dramáticos desequilibrios sociales derivados del comportamiento espontáneo de las fuerzas económicas, y de la subordinación de los poderes públicos a los intereses dominantes en la sociedad. Su posición de partida era muy similar a la de los Clásicos (al fin y al cabo, él se había formado con ellos). Es decir, existen unas leyes que rigen el funcionamiento social, las cuales deben ser descubiertas con el fin de poderlas controlar en nuestro propio servicio, consiguiendo de este modo que las cosas funcionen de la manera más adecuada. Sólo que las conclusiones de Carlos Marx fueron muy diferentes, otorgándole una mayor beligerancia a la conducción externa de la acción humana, de acuerdo con las leyes sociales descubiertas, con el propósito de

acelerar el funcionamiento social en la dirección más adecuada. Aun cuando las ideas de Marx no encontraron una aplicación práctica inmediata de carácter general, como las de la escuela clásica, su asunción por diversos grupos sociales se convirtió en un verdadero revulsivo que implicó la necesidad y urgencia de dar respuesta puntual a diversas cuestiones, estimulando la introducción de reformas sociales de mayor o menor alcance, según los casos⁵⁸. No obstante, las buenas perspectivas observadas hacia el final del siglo XIX parecían reforzar la optimista percepción sobre el comportamiento libre de la economía, sin necesidad de especiales interferencias políticas.

Durante el primer tercio del siglo XX, sin embargo, volvieron a aparecer serias dificultades. La crisis de 1929 y la subsiguiente depresión de los años treinta supusieron un desafío sin precedentes al pensamiento comúnmente admitido, al ponerse de manifiesto que el mero funcionamiento de la actividad económica espontánea (aun con la débil regulación estatal del marco de juego de la misma), a través del mercado, no permitía resolver los graves problemas que habían aparecido, en términos de desempleo, caída de beneficios, cierre de empresas, hundimiento de expectativas y deterioro de calidad de vida. Las cosas, por tanto, no podían continuar del mismo modo; y algunos gobernantes (como Roosevelt, en EE.UU; pero no sólo) decidieron intervenir más allá de lo que la ortodoxia económica recomendaba. Se pretendía, así, que con una intervención pública más amplia, pudiera reconducirse la situación, en beneficio de la sociedad en su conjunto, incluidos los propios intereses empresariales. La falta de fundamentación teórica fue resuelta por Keynes, permitiendo así el amparo y la justificación de la política económica en el seno de la Ciencia Económica. En concreto, y compartiendo con las figuras anteriores la idea de que el conocimiento de las leyes económicas es lo que puede permitir, mediante su adecuado manejo, el mejor funcionamiento de la sociedad, se refirió a la necesidad de utilizar la política económica como un *artificio* que aplicar sobre aquella economía pretendidamente “natural”, para que las cosas pudieran ocurrir de forma más adecuada. Es decir, de algún modo Keynes está jugando con la diferenciación que suele establecerse entre lo natural y lo artificial. Si la actividad económica humana funciona de acuerdo con unas leyes que se suponen

⁵⁸ Aun cuando no sólo fueron las ideas de Marx las que orientaran en esta dirección. Algunos clásicos y neoclásicos, como Stuart Mill o Marshall, la escuela histórica alemana, los socialistas utópicos o el cristianismo social, por aludir a algunas otras corrientes de pensamiento, apoyaron también la necesidad y oportunidad de introducir determinadas intervenciones públicas que corrigieran las consecuencias negativas del funcionamiento económico espontáneo.

naturales y que, por tanto, nos vienen dadas (como la ley de la gravedad, pongamos por caso), el ser humano es capaz de producir medios artificiales con los que utilizar en su beneficio tales leyes, y mejorar el funcionamiento económico. En definitiva, lo que Keynes viene a proponer es la realización de una actividad predeterminada que intente orientar el funcionamiento del mercado en una dirección establecida de antemano, de acuerdo con las *leyes* descubiertas; no de forma voluntarista, improvisada y arbitraria, aunque sea bienintencionada.

Y, ciertamente, las cosas parecieron funcionar de manera adecuada durante algunos lustros, a partir del momento en que intentaron aplicarse las ideas del británico. Pero a finales de los años sesenta y, sobre todo, a partir de la crisis de 1973, asistimos a un nuevo colapso económico, hasta tal punto que los economistas y políticos andaban perplejos, sin encontrar la manera de explicar la situación y encontrar soluciones. Desgraciadamente no se encontró entonces la figura de otro Keynes que propusiera la solución al nuevo descalabro. Sin embargo, diversos autores y escuelas han saltado a la palestra aportando diversas interpretaciones y soluciones, que han ayudado, desde distintas perspectivas, a conocer mejor el funcionamiento económico y las repercusiones sobre el mismo de la acción política.

Pero hablar del funcionamiento de la economía y de las interferencias externas, conscientes y voluntarias pretendiendo orientar o influir sobre el mismo, nos lleva a la distinción realizada por el economista italiano Eraldo Fossati, entre *economía espontánea* y *economía predeterminada*. La primera vendría a corresponderse, salvando las distancias, con el patrón clásico de conducta económica, al que nos hemos referido más arriba. De hecho, en la práctica, los seres humanos tendemos a tomar (en general) multitud de decisiones de un modo casi automático, inducido por múltiples circunstancias. Eso es lo que explica la validez de muchas leyes económicas, el éxito de las técnicas de publicidad y ventas, y las posibilidades de la fabricación de productos en serie. Sin embargo, en ocasiones, determinados seres humanos son capaces de adoptar un cierto distanciamiento estratégico de la realidad, analizar las cambiantes circunstancias de la misma y adoptar decisiones que permiten organizar su conducta en una dirección previamente elegida, determinando de antemano (predeterminando) el carácter, la orientación y el sentido de la misma; y predeterminando, igualmente, al actuar así, el comportamiento de otros sujetos, precisamente porque se están tomando

en consideración los patrones genéricos, espontáneos, de comportamiento que esos otros sujetos suelen adoptar. Cuando esto ocurre es cuando hablamos de *comportamiento politicoeconómico*, o, simplemente, de *política económica*. Es decir, estamos hablando de una manera de entender y enfocar la actividad económica humana; de forma consciente y programada, y con una proyección colectiva.

Así las cosas, podríamos entender la política económica como la intersección del conjunto que forma la actividad política con el conjunto de la actividad económica (Watson), o, con otras palabras (Jané Solá), reconocer simplemente que nos encontramos ante una actividad humana que tiene por nombre política y económica por apellido. Bajo esta perspectiva, tal vez habría que considerar a la política económica como una expresión de la actividad política. Entre las múltiples dimensiones de la actividad política, nos estaríamos fijando, precisamente, en las que tienen relación con esa asignación de recursos escasos susceptibles de usos alternativos en que consiste la economía, según Robbins, o con el conjunto de actividades orientadas a la satisfacción de las necesidades materiales del hombre, según la entienden otros, como Lange.

Nuestro reto consiste, precisamente, aquí y ahora, en como incidir sobre la realidad social, a fin de que la asignación de los recursos existentes, escasos por definición, se oriente hacia la promoción laboral de las personas con discapacidad; entendiendo tal promoción como un modo de satisfacer sus propias necesidades, contribuyendo a su crecimiento personal, al mismo tiempo que el empleo de sus propias y específicas capacidades, contribuye a la prosperidad general. Pero adviértase que al actuar de este modo estamos seleccionando, entre muchos otros usos alternativos posibles y entre otras muchas necesidades que resolver, aquellos y aquellas que tienen que ver en especial con la situación de las personas con discapacidad. Precisamente, una de las cuestiones fundamentales propias de la acción política es la posibilidad de elegir de acuerdo con diferentes postulados éticos y teleológicos. Ello puede modificar el significado concreto de la acción política según la opción realizada, originando diferentes líneas de conducta, orientadas hacia objetivos alternativos. Supuesto esto, hemos de admitir que en el marco de una sociedad democrática como la española, sujeta a obvias controversias electorales y donde se sobreentiende que debe primar la búsqueda del bien común, hay que tener presentes todos los intereses generales, como garantía del propio éxito; ya que, además, desde un punto de vista económico, el

segmento de población tomado como referencia de la acción política aquí señalada interactúa necesariamente con el conjunto de la sociedad, encontrando refuerzos y obstáculos en tal ejercicio colectivo.

De acuerdo con lo señalado, podemos visualizar la actividad política como una línea de conducta apoyada en un sistema de valores, y orientada hacia la consecución de un sistema de objetivos, para cuyo logro es necesario definir unas normas de actuación debidamente fundamentadas, que garanticen las posibilidades de éxito. Tales normas de actuación deben concretar la línea de conducta a seguir, bajo la inspiración ética definida por el sistema de valores, con el propósito de alcanzar los fines contenidos en el sistema teleológico, como expresión de las aspiraciones y deseos colectivos. Sistema que, en buena lógica, debe ser coherente con el marco axiológico y definido de tal modo que pueda ser susceptible de ser convertido en una realidad concreta en un futuro próximo, mediante la aplicación de las normas sobre la realidad social actual.

1.2.- La estructura de la política económica

Para que todo ello tenga virtualidad operativa, necesita expresarse mediante un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, los cuales deben ser identificados para poder definir de manera adecuada el contenido de las normas de actuación que han sido apuntadas; las cuales, en definitiva, lo que hacen es prescribir la aplicación de una determinada selección de dichos elementos, relacionados entre sí de un modo particular. Es decir, las normas, para ser eficaces, eficientes y efectivas, no deben tener un contenido caprichoso, sino responder a una estructura precisa que permita obtener los mejores resultados.

Dicha estructura está formada por tres tipos básicos de elementos: sujetos, medios y fines. Dicha *estructura básica*, por tanto, expresa la presencia de unos determinados sujetos que utilizan unos medios para alcanzar unos fines. Es decir:

S→M→F

Pero lo cierto es que tal estructura es demasiado genérica, y podría identificar a muchas otras actividades humanas. Por tanto, hemos de concretar los sujetos, los medios y los fines de los que hablamos.

En cuanto a los primeros, deben diferenciarse dos tipos fundamentales de sujetos: los sujetos agentes y los intermedios. Los primeros son los responsables de la acción política y quienes toman la iniciativa. Pero el éxito de sus decisiones depende de cómo reaccionen los sujetos intermedios; es decir, aquéllos sobre los que incide de forma inmediata la acción política y de cuyas reacciones depende la transmisión de efectos sobre el sistema económico. Las autoridades públicas pueden decidir aumentar los impuestos, para conseguir incrementar la recaudación fiscal. Pero depende de los ciudadanos afectados que tal aumento de la recaudación puede conseguirse en la práctica: si los sujetos intermedios entienden que ello disminuye los incentivos para trabajar y penaliza las expectativas de beneficio, desanimando la actividad económica, o, simplemente, deciden incrementar el fraude fiscal, los propósitos del gobierno pueden verse frustrados. La cuestión es fundamental en la práctica, llamando la atención contra las tentaciones de voluntarismo o mecanicismo, o de simplificación de la realidad, en que pueden caer los sujetos agentes, entendiendo, sin más, que el éxito depende de las modificaciones que necesariamente deben experimentar las magnitudes económicas o las variables sociales, en respuesta a la aplicación de las decisiones que adopten, como si aplicásemos nuestro artificio político sobre el mundo físico. Cuando es el caso que tales magnitudes y variables no existen aisladas, ni se modifican por sí mismas, sino que dependen de la actuación concreta de determinados sujetos sociales. Es decir, no se puede pretender influir sobre el ahorro o la inversión, sin pensar que el uno y la otra dependen de las decisiones de ahorradores e inversores. Ni se puede incrementar el empleo simplemente aumentando la inversión pública o estableciendo determinados controles públicos o normas de obligado cumplimiento, sin pensar que las modificaciones de tal magnitud dependen del comportamiento de empleadores y potenciales empleados, y de sus eventuales reacciones a favor o en contra de tales medidas.

En cuanto a los medios, es preciso asumir que deben tener unas características adecuadas para poder afectar a los recursos escasos que deben ser asignados bajo una óptica colectiva, teniendo en cuenta el funcionamiento de la economía. Deben estar

adecuadamente diseñados, y con capacidad de arrastre, o de empuje, suficiente, para afrontar los retos existentes. Los fines, por su parte, deben estar relacionados con tales retos, y señalar con precisión aquello que queremos conseguir. Pero, a priori, no parece fácil separar nítidamente los fines que deben ser perseguidos de los medios para alcanzarlos. Por ejemplo, en un momento determinado, en una sociedad cualquiera, pueden presentarse simultáneamente varios problemas: paro, inflación, deterioro medioambiental. Los sujetos agentes deben plantearse una jerarquización de los mismos, o incluso una selección, asumiendo unos y rechazando otros. O bien podrían optar por elegir aquellos que pudieran influir favorablemente en la consecución de los demás. Pero al actuar así estaríamos convirtiendo a unos fines en medios para alcanzar los otros. Por otra parte, un adecuado planteamiento teleológico, coherente con la disparidad de percepciones de la acción política, nos llevaría a preguntarnos si todo tiene su punto de destino en resolver el paro, la desigualdad en la distribución o el crecimiento económico. O debe llegarse más lejos, buscando el bienestar colectivo o sólo la satisfacción de determinados sujetos, particularmente afectados; si la referencia última se encuentra en el bien común o en el aumento de la riqueza; si apostamos por la libertad o por la justicia, etc. Pero esto convierte a todos los fines apuntados más arriba (eliminación del paro, crecimiento, etc.) en medios al servicio de estos otros fines que aparecen situados en un nivel superior. Debemos concluir aquí, pues, que la consideración de fines y medios en el ámbito político es algo relativo y circunstancial, lo que dificulta llevar a cabo un tratamiento riguroso de todo ello; de aquí la necesidad de ser más precisos en nuestro abordaje del problema, mirando con mayor detenimiento las cuestiones planteadas.

En este sentido, conviene distinguir lo que son medios en sentido amplio, de lo que debemos considerar como medios políticos en un sentido estricto. Tal como hemos presentado las cosas, cualquier elemento que intervenga podrá ser considerado como un medio, siempre que se encuentre en nuestro camino hacia algo situado más allá. El propio bienestar social puede ser un medio, simplemente, al servicio de la estabilidad política, y ésta un medio en el camino que lleva a la reelección del partido gobernante, lo que a su vez servirá para afianzar en el poder a un determinado grupo social, o a reforzar una determinada línea ideológica, etc., etc.

Por el contrario, entenderemos como medios en sentido estricto aquellos que tienen un carácter puramente auxiliar para enfrentarse con los retos de la política económica, sin que sean deseables por sí mismos, con independencia de los efectos que producen.

Dentro de los medios en sentido estricto, debemos separar aquellos que los sujetos agentes pueden manejar de forma inmediata y directa, de aquellos otros que no pueden ser manipulados de esta manera, pero que necesariamente deben ser afectados (mediante el uso de los primeros) si pretendemos resolver los problemas planteados. Lo que pretendemos señalar es que no siempre los medios directamente manejables (los instrumentos) tienen la virtualidad de incidir también directamente sobre las magnitudes y variables económicas y sociales representativas de los retos que buscamos afrontar, sino que repercuten sobre éstas de manera mediata, a través de los impactos provocados en otros elementos. El Gobierno, en un sistema democrático y de mercado, no puede operar directamente sobre las tasas de desempleo para que se modifiquen a su capricho. Pero puede conducir la situación, mediante incentivos fiscales, por ejemplo, que estimulen el consumo y la inversión, de manera que se creen las condiciones propicias para la creación de empleo, y, por tanto, para la reducción del paro. Por ello hablamos de instrumentos, o medios directamente manejables por los sujetos agentes (los incentivos fiscales), y de variables intermedias (consumo e inversión), o medios que se interponen entre la utilización de los instrumentos⁵⁹ y la variable final que debe ser impactada. El uso concreto de un instrumento recibe la denominación de medida de política económica.

Análogamente, cuando hablamos de fines debemos considerar también dos apartados: fines en sentido amplio y fines en sentido estricto. En el primer caso, cualquier cosa o elemento hacia lo que tiende la acción de un sujeto puede considerarse un fin. Así, una medida puede interpretarse como el fin inmediato que persigue el sujeto especializado en el manejo del instrumento correspondiente.

En sentido estricto, sólo son aquellos que expresan de algún modo las preferencias de los sujetos y son propuestos como referentes a alcanzar mediante el auxilio de instrumentos y variables intermedias. Podemos señalar en primer lugar los fines generales, los cuales se identifican con aquellas proposiciones teleológicas con

⁵⁹ Los instrumentos a disposición del sector público pueden clasificarse en cinco grupos: instrumentos fiscales, instrumentos monetarios, tipo de cambio, instrumentos institucionales e intervenciones directas.

mayor carga axiológica, que son deseables por sí mismas, y hacen referencia a cuestiones de gran significado político, e incluso sentimental, existencial y simbólico para los individuos y grupos sociales. Así, por ejemplo, el bien común, el bienestar colectivo, la justicia, la libertad, la democracia, la fraternidad, la construcción nacional, la defensa del liberalismo o del socialismo, etc. Como puede verse, son categorías que desbordan al ámbito de la política económica, orientándose hacia ellos la política general del Estado. Una limitación importante se encuentra en la dificultad para ser cuantificados, con todo lo que ello supone en cuanto a precisión y control, tanto en el diseño, como en la ejecución y evaluación de resultados. A continuación, los fines específicos de la política económica, susceptibles de ser expresados mediante magnitudes económicas, y, por tanto, cuantificables habitualmente.

Dentro de estos, hay que citar los objetivos finales y los intermedios. Los primeros permiten la posibilidad de sustituir los fines generales por categorías más cercanas al análisis económico, susceptibles de cuantificación; pero que, sin embargo, resultan deseables en tanto en cuanto traducen de manera fácilmente comprensible aquellos fines generales. Así, la idea de bienestar puede traducirse por cuestiones tales como el crecimiento, la distribución de la renta, la reducción del desempleo, la satisfacción de las necesidades colectivas, etc. La justicia guarda una clara vinculación con la distribución de la renta y la riqueza. La libertad, con la distribución, el empleo y crecimiento.

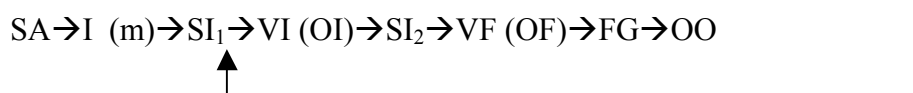
Sin embargo, como no siempre es posible alcanzar los objetivos finales de una manera inmediata, sino que frecuentemente necesitamos producir determinadas modificaciones en las variables intermedias, como paso previo, se introduce una tercera categoría teleológica, los objetivos intermedios, de carácter subordinado, que nos aproximan paulatinamente a los objetivos finales. Tales objetivos intermedios son, precisamente, las modificaciones de las variables intermedias que pretendemos provocar mediante la aplicación de las medidas, y que nos permiten, merced a las interrelaciones existentes, modificar a su vez a las variables finales⁶⁰. Estas modificaciones deseadas de las variables finales son, precisamente, los objetivos finales⁶¹.

⁶⁰ Precisamente, la figura de los denominados sujetos intermedios aparece vinculada tanto con las variables intermedias (SI_1), como con las variables finales (SI_2). Las modificaciones que pueden adoptar las mismas dependen de las decisiones y comportamientos de los tales sujetos intermedios.

⁶¹ Conviene tener presente que, en la práctica, los sujetos agentes pueden utilizar la etiqueta “objetivos finales” para aplicarla a lo que son simplemente objetivos intermedios o, incluso, una mera utilización de

Pero no todo los fines que hemos señalado hasta el momento agotan las categorías existentes. Frecuentemente, los sujetos agentes suelen considerar determinados fines pensando en su propio beneficio, aunque no necesariamente tengan un carácter espurio o ilegal; son los denominados objetivos ocultos.

Así las cosas, la estructura política podría desarrollarse, partiendo de la estructura básica, de la forma que sigue:



donde SA son los sujetos agentes y SI_1 y SI_2 los intermedios; los medios (en sentido estricto) son I, instrumentos; m, medidas; y VI, variables intermedias; y, por último, los fines (también en sentido estricto), OI, objetivos intermedios; VF, variables finales; OF, objetivos finales; FG, fines generales; OO, fines ocultos.

Aun cuando se haya representado la estructura de un modo lineal, lo usual es que ofrezca, en los casos reales, una configuración más complicada, al emplearse diversos instrumentos, los cuales inciden sobre redes, más o menos tupidas, de variables intermedias interactuando entre sí; con el propósito de alcanzar conjuntos relativamente complejos de objetivos intermedios; teniendo la mirada puesta en uno o varios objetivos finales, etc. Conviene advertir que cada elemento se corresponde con un tipo de actuación política diferente, identificada con una denominación propia. Así se habla de políticas de ordenación (las orientadas hacia la consecución de los objetivos generales), finalistas (las diseñadas y aplicadas en función de los objetivos finales), intermedias o verticales (específicamente preparadas para actuar sobre las variables intermedias y conseguir objetivos intermedios) e instrumentales (agrupadas en cinco apartados, atendiendo a las características concretas de los instrumentos considerados: política fiscal, monetaria, institucional, cambiaria y directa); igualmente, dependiendo de los sujetos, puede hablarse de política local, autonómica, estatal, supranacional...

Obviamente, cualquiera de estas últimas consiste en la selección de determinados instrumentos, orientados hacia la consecución de diversos fines generales y objetivos específicos, a través de su incidencia sobre un conjunto de variables

determinados instrumentos; llegando, incluso, a otorgarles un rango político superior al que les corresponde como meros elementos de carácter auxiliar.

intermedias. Es decir, está formada por una determinada combinación de políticas de ordenación, finalistas, intermedias e instrumentales. Entendiendo que, de acuerdo con las relaciones establecidas en la estructura:

- a) cualquier política de ordenación, para ser rigurosa, debe condicionar las políticas finalistas subordinadas a la misma; del mismo modo que éstas deben hacerlo con respecto a las intermedias;
- b) cualquier política intermedia interferirá, aun cuando no se haya previsto explícitamente, con las políticas finalistas que requieran modificaciones de las variables intermedias correspondientes en el camino hacia el logro de los objetivos finales propios; e igual ocurrirá con las políticas finalistas con respecto a las de ordenación;
- c) en cualquiera de los tres tipos aquí aludidos es imprescindible recurrir a una determinada combinación de políticas instrumentales; más aún, de hecho, una política finalista, por ejemplo, no es sino una determinada combinación de políticas instrumentales orientadas hacia determinadas variables intermedias, etc.;
- d) en realidad, la mejor garantía de éxito sería explicitar y ser conscientes de las interrelaciones existentes, entendiendo cada política de ordenación como una determinada combinación de políticas finalistas; la política finalista seleccionada como una combinación de políticas intermedias; y cada política intermedia como una selección de políticas instrumentales;
- e) del mismo modo, las opciones acometidas en cada tipo de actuación política deben tener en cuenta las eventuales interferencias que se produzcan como consecuencia de las actuaciones correspondientes a otros niveles; estén explicitadas o no las mismas de la forma señalada en el punto anterior;
- f) de todo lo anterior se desprende, igualmente, la eventual interferencia entre políticas del mismo escalón operativo, consecuencia directa de compartir variables pertenecientes a los escalones inferiores; aunque también podrían interferirse por las relaciones existentes entre las variables correspondientes al mismo escalón.

Así, para llevar a cabo, por ejemplo, una política social orientada hacia un grupo de población concreto, como podría ser el de las personas con discapacidad, debería tenerse en cuenta tanto la existencia de políticas finalistas que eventualmente puedan interferir con la misma (como podrían ser las de estabilidad de precios, crecimiento económico, etc.), como de otras políticas intermedias, eventualmente concurrentes

(orientadas, por ejemplo, hacia la mejora de la productividad, la movilidad geográfica de la población o la competitividad, sin que ello, obviamente, agote todas las posibilidades).

En el caso de no tenerse en cuenta las interrelaciones indicadas, podría ocurrir que unas políticas se contrarrestaran con otras, anulándose recíprocamente o, lo que sería más grave, dando lugar a consecuencias no queridas, extremando la gravedad de los problemas que pretenden solucionarse.

Pero, con independencia de ello, y en todo caso, es importante definir con cuidado la estructura operativa que deba adoptar la política que desea aplicarse, con el propósito de identificar de manera precisa las variables intermedias pertinentes, que deben ser afectadas, así como los sujetos intermedios de los que dependen las modificaciones de tales variables; sin olvidar, por supuesto, las condiciones económicas y sociales generales en cuyo seno se pretende intervenir. De hecho, en acertar o no en la selección adecuada de los elementos a utilizar, de acuerdo con lo que ha sido señalado, puede estar una parte significativa de los factores que condicionan el éxito o fracaso de las políticas que se apliquen.

1.3.- El proceso político

Conocidos los materiales con los que llevar a cabo la acción política, la cuestión está ahora en estudiar la forma bajo la cual se organiza el uso de tales materiales. Es decir, la práctica política, la cual no se proyecta en el tiempo de un modo desordenado, sino respondiendo a un proceso concreto, el proceso político, de acuerdo con el cual se articulan las diferentes tareas que llevar a cabo en el ámbito que nos ocupa.

"Entendemos por tal proceso la secuencia temporal de acciones y reacciones que permite explicar el desarrollo de la actuación de los entes dotados de poder en orden a alcanzar sus objetivos propios, dentro del contexto delimitado por el sistema económico de referencia, y en interacción con ese contexto" (Ver García Lizana y Martín Reyes 1990, p. 163-167).

En la referida definición aparecen incluidos los principales elementos que constituyen el contenido de la política económica, al subrayarse:

- a) El carácter dinámico de la acción política

- b) Su incidencia sobre la realidad económica y social.
- c) El protagonismo de los sujetos dotados de poder como responsables de la acción política.
- d) El carácter teleológico de la acción política.
- e) Su ubicación dentro de un marco económico concreto.
- f) La idea del propio proceso en sí como conjunto de acciones y reacciones.

Conviene advertir que si bien el estudio del proceso es fundamental para el entendimiento e implementación de la política económica, la estructura material es lo que da consistencia y entidad al proceso, toda vez que la elaboración y diseño de la política económica, las decisiones tomadas al respecto, la puesta en práctica de tales decisiones, etc., se llevan a cabo con los elementos (los "materiales") suministrados por tal estructura, según ésta ha sido definida. De hecho, la práctica de la política económica se concreta, básicamente, en el manejo de tales materiales, teniendo en cuenta las relaciones existentes entre los mismos, tal como ha sido planteado. De ahí el interés de tal estructura, pues resulta muy útil para establecer coherencias y compatibilidades entre los objetivos que se quieren conseguir y los instrumentos al alcance de los responsables de la política (v. Ruiz Bravo 1976), permitiendo que nos aproximemos lo más racionalmente posible al problema de *toda* la política económica, al considerar de manera simultánea y ordenada el conjunto de políticas económicas susceptibles de ser consideradas teóricamente o aplicadas de hecho (v. Jané 1974 y 1984). No se olvide que en la práctica no es lógico que se utilice una política instrumental "per se", sino con relación a algún objetivo. Más aún, lo usual es que se persigan grupos de objetivos de manera simultánea. Es lo que Meynaud (1969) denomina "responsabilidades globales de la política económica", las cuales se "construyen" con los elementos identificados en la estructura a que estamos haciendo referencia. Lo que plantea exigencias que complican tanto más el proceso politicoeconómico, al necesitar combinar aspectos muy diversos. Vayamos, pues, por pasos. Así, conviene advertir, en primer lugar, que estamos haciendo referencia a un proceso, no a una acción deslavazada; ni siquiera a un conjunto de acciones emprendidas de una manera inconsistente, errática o aleatoria. En la medida en que se está considerando a la acción política como una actividad predeterminada, no tiene sentido que ello pudiera ser así. Aunque en determinadas circunstancias ocurra, sea por la urgencia de las respuestas a dar, la precipitación de los políticos, etc. Es decir,

estamos aludiendo a una secuencia temporal, en la que se siguen diversos pasos que han de confluir en la obtención de unos resultados concretos, los cuales deben coincidir con los objetivos trazados, para poder hablar de éxito. Ciertamente, un análisis de carácter empírico nos permitiría encontrar diversos modelos de actuación, con no pocas irregularidades y licencias; del mismo modo que un tratamiento puramente racional, a la busca de la mejor configuración posible del proceso, pudiera darnos diversas propuestas según los autores, y los criterios en que se apoyen⁶².

En general, subrayando con mayor o menor intensidad determinadas secuencias, los esquemas propuestos hasta la fecha vienen a confluir, en líneas generales, en los cuatro modelos siguientes, los cuales no son contradictorios, ciertamente, sino que transmiten de manera dispar el registro del proceso, según las cuestiones a las que, en cada caso, se da más importancia:

A) Cuando la percepción teleológica de la actividad política resulta predominante, obtenemos un modelo en el que lo fundamental es la fijación de los objetivos:

Determinación de los objetivos→Selección de medios→Aplicación de los medios

B) Si lo decisivo se supone que está en el problema planteado por la realidad, que debe ser resuelto:

Aparición del problema→Intervención→Reacción de los agentes sociales→Obtención de resultados

C) Cuando el acento se pone en el trabajo de gabinete de los responsables políticos y/o técnicos:

Estudio de la realidad→Estudio de políticas alternativas→Ejecución

⁶² De hecho, encontramos ambas aproximaciones en los estudios primigenios, de los que ha ido nutriéndose la literatura especializada posterior. Así, Kirschen y colaboradores (1969 y 1978) ofrecen un buen ejemplo de lo primero, analizando empíricamente el comportamiento seguido en diversos países, tratando con posterioridad de definir pautas comunes. Tinbergen (1968), Fossati (1962) o Fox, Sengupta y Thorbecke (1979) ofrecen muestras representativas de lo segundo.

D) Cuando se enfatiza la existencia de grupos de interés antagónicos:

Reconocimiento del problema→Discusiones y consultas políticas y técnicas→Elección de alternativas→Aplicación

De acuerdo con lo señalado, nos encontramos en nuestro caso instalados, preferentemente, en el modelo A, puesto que existiendo a priori unos determinados objetivos (aumentar la tasa de actividad de las personas con discapacidad, reducir la tasa de desempleo de las mismas y mejorar sus condiciones laborales). Ahora bien, para proceder en buena lógica, conviene reducir a unidad los cuatro modelos indicados, intentando percibir lo que tienen en común, y lo que más conviene con vistas al éxito político, teniendo como preocupación fundamental disponer de un método útil para ser aplicado en la práctica, tanto para analizar las actuaciones políticas concretas ya realizadas, como para determinar nuestra relación con respecto a ellas y establecer futuros esquemas de intervención.

En este caso, parece pertinente proponer un modelo dual, de carácter dialéctico, en el que de una parte se encuentran los sujetos agentes de la política económica, con capacidad suficiente para actuar sobre el sistema económico, y, de otra, dicho sistema, del que forman parte, ciertamente, aquellos sujetos, aun cuando se adopte una perspectiva de distanciamiento metodológico. A dicho sistema pertenecen tanto las unidades empresariales que intervienen como empleadores de las personas con discapacidad, como las unidades de consumo en las que éstas se encuentran insertadas. Precisamente, en la interacción entre tales unidades es donde se va a resolver la vida y funcionamiento del sistema; así como las respuestas del mismo a la intervención política. En efecto, tanto unas como otras han de verse afectadas por las decisiones y actuaciones políticas, condicionando, a su vez, el éxito de las mismas, en función de sus eventuales respuestas a dichas decisiones y actuaciones. Por lo que resulta primordial tener en cuenta dichas respuestas potenciales a la hora de definir las secuencias concretas de intervención más recomendables.

Pues bien, por el motivo que sea, se trate de modificaciones producidas en el sistema o la persistencia de determinada situación que se impone o interpela a los agentes; o por las actitudes y puntos de vista de estos (su función de preferencias, en definitiva), los

sujetos agentes toman conciencia de la necesidad de actuar. A partir de aquí, los sujetos agentes deben formular la política económica (con la intervención o no de otros sujetos), con el fin de aplicarla (ejecutarla) posteriormente. Percepción de la necesidad de actuar, formulación y ejecución son las tres grandes actuaciones secuenciales en que se resuelve la práctica política, y que podemos identificar como las tres fases que de manera ordinaria deben recorrerse como parte del proceso político.

Descubrimiento de la necesidad de actuar. Como hemos indicado, tal descubrimiento puede tener su origen en un problema observado en la realidad, que puede estar actuando ya, en relación con los retos que preocupan a los responsables de la política económica, o que tal vez puede comenzar a actuar en un futuro más o menos próximo, pero ya se están produciendo determinadas señales. Si es así, obviamente, el inicio del diálogo, en que se resuelve el proceso, entre la realidad socioeconómica y los agentes, corresponde a la primera. Es la realidad la que provoca el inicio. Lo ideal, obviamente, es anticiparse a la aparición del problema; pero frecuentemente éste comienza antes de que su existencia sea advertida por los agentes. Conviene señalar que no siempre son los sujetos agentes convencionales los primeros en percibir la situación problemática, o en apreciarla en todas sus consecuencias. Pueden ser las diversas unidades económicas y sociales existentes en el sistema, alertando de la situación; individuos particularmente sensibilizados, medios de comunicación, directivos empresariales a través de sus organizaciones o de sus grupos de interés, sindicatos; ciertas OO.NN.GG., etc. (ver García Lizana 2005).

También podría ocurrir que sea un cambio en las actitudes o en los planteamientos de los agentes lo que implique percibir como problemática una situación que previamente no era considerada de este modo. La iniciativa en este caso es de los propios agentes, pero la naturaleza del proceso básicamente no varía. Sea como sea, la solución más conveniente es la observación atenta de la realidad para reaccionar con la máxima celeridad y poder anticiparse, incluso, a la presentación de las situaciones problemáticas.

Así, pues, podríamos señalar tres etapas en esta primera fase, que los sujetos agentes deben recorrer: Observación de la realidad, percepción del problema y determinación para actuar. Si no se realiza la primera etapa, sería la propia realidad la que terminará imponiéndose, haciendo patente el problema posiblemente cuando ya es demasiado tarde para una respuesta rápida y consistente.

Obviamente, en el caso que nos ocupa, la determinación para actuar ya ha sido tomada, pues es patente del problema desde hace varios lustros, habiendo impuesto la realidad de forma persistente la existencia de una situación que debe ser modificada, por afectar a muchas familias, así como a los cánones que definen el bienestar general de nuestras sociedades.

Formulación. Adoptada la resolución de actuar con respecto a la situación problemática presentada, los sujetos agentes deben seguir varios pasos. En primer lugar, atender al *reconocimiento* de la realidad. Entendemos por tal la primera etapa del proceso de formulación, orientada a la obtención de información suficiente acerca del estado en que se encuentra el sistema socioeconómico en relación con los problemas detectados, así como con los temas colaterales o previsiblemente vinculados con los mismos, según los enfoques adoptados por los agentes. Preparar la actuación (determinando la información requerida y las fuentes y técnicas a emplear para conseguirla); aplicar o llevar a cabo dicha actuación (mediante las tareas de recogida de la información y evaluación de la misma, estableciendo su alcance y validez) y presentar ordenadamente los resultados serían las subetapas que deberían ser abordadas para realizar un trabajo adecuado.

En segundo lugar, el *diagnóstico*, o discernimiento crítico acerca del estado en que se encuentra la situación, con respecto del problema en cuestión, y de las posibilidades evolutivas de la misma. Para establecer el diagnóstico se necesitan recorrer varias subetapas: tratamiento de la información (lo que implica la crítica de la misma, el análisis pormenorizado de los datos y sus implicaciones y la síntesis de las conclusiones obtenidas, con el fin de disponer de una visión integrada de la situación), juicio crítico (o diagnóstico propiamente dicho, que permite identificar los aspectos problemáticos existentes, las relaciones entre los mismos y su causas), y pronóstico o predicción acerca de la evolución futura, en ausencia de intervención. El diagnóstico propiamente dicho puede ser, por tanto, sintomático (cuando se limita a identificar las diferentes manifestaciones del problema existente), sindrómico (cuando establece conexiones más o menos definidas entre los síntomas, identificando situaciones características que pueden orientar el proceso de intervención) y causal (cuando es posible establecer relaciones de esta naturaleza o, al menos, líneas de influencia entre las diversas variables).

En tercer lugar, se *estudiarán las alternativas* posibles que se ofrecen para resolver la situación, previa identificación de las mismas, en función del diagnóstico realizado. Como fácilmente puede comprenderse, existen cuestiones estrictamente técnicas, acerca de la oportunidad, viabilidad, y efectividad de cada alternativa; pero las mismas no agotan todo el estudio, ya que los aspectos axiológicos son igualmente importantes. Deben tomarse también en cuenta las condiciones de implantación y los efectos queridos y no queridos que puedan derivarse de cada alternativa, así como los costes imputables a cada una, la oportunidad política, etc. Para todo ello, resulta fundamental identificar con claridad las estructuras de las diversas alternativas, señalando claramente los elementos implicados y las relaciones entre los mismos.

Por último, deberá acometerse la *decisión* correspondiente, eligiendo la alternativa juzgada más conveniente; pudiéndose diferenciar entre una decisión puramente técnica y una decisión política posterior, partiendo de aquella, pero incorporando otros elementos, derivados de la negociación, el acuerdo o el disenso pactado entre agentes. Para que la decisión quede validada se necesita darle la publicidad que requiera la naturaleza de la actuación a tomar, con el fin de contar con el respaldo legal necesario para su ejecución.

Ejecución. Consumada la etapa de decisión, debe iniciarse a continuación la *aplicación* de la alternativa elegida (preparando los detalles de la misma y los pormenores que necesiten ser perfilados y controlados, antes de llevar a cabo la actuación propiamente dicha). La actuación de los sujetos agentes renueva el diálogo con el sistema, pero en este caso a partir de la iniciativa de los órganos de poder. En tanto en cuanto las decisiones adoptadas se aplican sobre la realidad, se transmitirán los efectos de las mismas sobre el conjunto de la economía, dependiendo de la reacción de los sujetos intermedios el que se consigan los efectos buscados.

Ahora bien, para garantizar de la mejor manera posible que los resultados se adecúen con los objetivos planteados, deberían ponerse en marcha una serie de *actuaciones complementarias*, consistentes en el *seguimiento, control y evaluación* tanto del proceso como de los resultados, en cuanto se vayan obteniendo o, incluso, anticipándose a los mismos, a fin de *revisar* la actuación que está siendo llevada a cabo, con el propósito de estudiar la posible introducción de las modificaciones y correcciones que sean pertinentes. Pero obsérvese que no se está planteando tanto la necesidad de un seguimiento y control estrictamente jurídico, sino económico, de modo

que pueda garantizarse la adecuación de las actuaciones iniciadas a la realidad de las cosas, no sólo porque esta es dinámica y puede modificarse en el transcurso de los acontecimientos, sino, igualmente, porque la práctica política es una piedra de toque excepcional para comprobar la validez de nuestras teorías, y proceder al ajuste de las mismas, en función de la respuesta de la realidad. Obstinar-se en una línea de conducta a pesar de los efectos contradictorios y no previstos detectados, no parece que sea lo más sensato.

Antes de concluir este apartado, resulta fundamental llamar la atención sobre la necesidad de afrontar el proceso asumiendo la necesidad de definir los enfoques bajo los cuales se pretende llevar a cabo la intervención sobre la realidad. Dichos enfoque son fundamentalmente de tres tipos, el enfoque teórico, el enfoque axiológico y el enfoque metodológico. No podemos perder de vista la posibilidad de contenidos muy diferentes en cada uno de los enfoques, cuya elección podrá condicionar la observación de la realidad, la evaluación de la misma y el diseño de las soluciones. La teoría es fundamental para leer e interpretar la realidad, estableciendo las posibles relaciones entre las diferentes unidades socioeconómicas implicadas y su traducción en términos de variaciones en las magnitudes relevantes, identificadas de acuerdo con la propia teoría, seleccionando las variables más significativas. El seguimiento del funcionamiento social se verá, pues, condicionado por las variables especificadas, de acuerdo con las cuales se determinará la necesidad de actuar, se establecerá el diagnóstico más adecuado, se determinará la capacidad de impacto de las diversas alternativas posibles, etc., facilitando con todo ello la toma de decisiones. Dado que existen diferentes planteamientos teóricos, la elección que se haga no es neutral. Obsérvese que diferentes escuelas y autores llaman la atención sobre cuestiones distintas, enfatizan unos u otros aspectos o interpretan la realidad bajo perspectivas dispares. El análisis efectuado en la primera parte de este capítulo es bastante revelador de este extremo.

Igual ocurre con el enfoque axiológico. Dependiendo de la jerarquía de valores aceptada, podrá ser diferente la identificación de situaciones calificadas como problemáticas, la selección de objetivos, la pertinencia de soluciones de uno u otro tipo, etc. Y en cuanto a los métodos utilizados, también resulta importante su identificación precisa, pues no es lo mismo intentar aproximarse a la realidad basándose simplemente

en el sentido común o en la mera experiencia acumulada durante años de ejercicio, recurrir a procedimientos técnicos rigurosos, o que estos sean de carácter cualitativo o cuantitativo, establecer modelos apoyados en un análisis teórico riguroso o solamente en la mera intuición, etc.

Parece obvio que un diagnóstico sólido de la situación es fundamental para poder articular una intervención consistente; pero tal diagnóstico deberá verse facilitado y será tanto más fiable si se dispone de un soporte teórico convincente, que permita organizar la observación de la realidad e interpretar adecuadamente hechos y relaciones, o predecir la alteración de los unos y las otras ante la aplicación de determinadas intervenciones externas. El empleo de procedimientos cuantitativos, con apoyo de la Estadística y la Econometría, ayudará en tal tarea. Y aun cuando pueda temerse que la presencia de consideraciones axiológicas podría distorsionar un tratamiento metodológico riguroso, el mismo debe cubrir también la incorporación de referentes éticos, mediante la especificación precisa de los mismos, con el propósito de articular un procedimiento deductivo debidamente formalizado e integrado en el proceso general, de modo que se evite la ambigüedad y se contribuya a dotar de coherencia a la propia actividad política y a los resultados que se seguirán de ella, marcando la pertinencia de unas u otras soluciones alternativas a tenor de los enfoques utilizados.

En tanto en cuanto todo lo señalado no se tenga en cuenta, o no se tenga en cuenta de forma suficientemente consistente, la posibilidad de errores crecerá, sin duda, encontrándose aquí, en dicha mala praxis, algunos de los eventuales factores que limitan las posibilidades de éxito de las políticas aplicadas en la realidad. Adviértase que la identificación no precisa de las variables que deben ser observadas y medidas (un mal reconocimiento, por tanto), la selección confusa de las variables sobre los que actuar y el grado e intensidad con que debe hacerse (en definitiva, un deficiente diagnóstico), la decisión precipitada acerca de las medidas más idóneas, etc., etc., pueden estar en la raíz de los fracasos que frecuentemente se observan en la práctica política real.

2.- Alternativas políticas ante los problemas laborales de las personas con discapacidad

2.1. Planteamiento del problema

De acuerdo con todo lo señalado hasta ahora, sabemos lo siguiente:

- a) Existe un amplio consenso social acerca de la importancia de la igualdad, como valor; lo cual se traduce, en concreto, en defender la incorporación laboral de las personas con discapacidad en condiciones equiparables a las personas sin discapacidad.
- b) Sin embargo, la realidad española muestra una situación muy diferente (ver Tabla 1.1): la tasa de actividad de las personas con discapacidad es del 35,5%, frente al 73,9% de las personas sin discapacidad; la tasa de paro, por el contrario, es más elevada en las primeras, alcanzando el 20,3%, frente al 11,4%; lo que se traduce en unas tasas de empleo muy distanciadas: 28,3% frente al 65,5%. En ambos casos comparten el hecho de una situación muy diferenciada entre varones y mujeres, en perjuicio de las segundas⁶³; lo que también supone una vulneración del valor de la igualdad.
- c) De acuerdo con el estudio teórico realizado, apoyado, fundamentalmente, en los paradigmas neoclásicos e institucionalistas, tal situación aparece justificada por la dinámica de los mercados, en función de los criterios de acuerdo con los cuales se interpreta el funcionamiento de los mismos. Dicha situación no parece, por tanto, que pueda corregirse por sí misma, por lo que se requiere la intervención política, diseñada específicamente para atender la situación, ya que la misma es diferente, en general, de la del resto de la sociedad. Todo ello con independencia de que las políticas generales de empleo o las dirigidas a atender la situación femenina, en su conjunto, puedan tener alguna repercusión favorable sobre la situación laboral de este segmento de la población.
- d) La intervención política no debe establecerse de manera puramente intuitiva, pero tampoco puede ser voluntarista o ser diseñada pensando en la adaptación

⁶³ Sin embargo, las distancias son menores entre las tasas de actividad de las mujeres con discapacidad que representan el 77,6% de los varones frente al otro grupo que representa el 76,9%; mientras que sucede lo contrario para la relación en el caso de la tasa de empleo que es 71,2% frente al 75,0%; y en el caso del paro la distancia es mucho más significativa, del 139,5% frente al 122,2%. Con datos de la EDDDES-99 la relación era más favorable para las mujeres con discapacidad que sin discapacidad, tanto para las tasas de actividad, empleo y paro, aunque cuantitativamente inferiores; véase Dávila (2004) para la EDDM-86, EDDDES-99 y Módulo de 2002.

automática de los sujetos sociales, llevados de su buena voluntad, ante las iniciativas del Gobierno. Por el contrario, debe ser el resultado de un ejercicio de diseño apoyado previamente en un diagnóstico razonable de la situación, que permita identificar tanto los síntomas, como la existencia de relaciones tipificadas (en su caso) entre los mismos, y, por supuesto, las eventuales causas explicativas de tales síntomas y tales relaciones.

- e) A la vista de tal diagnóstico, y teniendo en cuenta el enfoque axiológico señalado más arriba, deberá establecerse el nivel concreto de intervención en que se sitúa la política que nos interesa, así como las eventuales conexiones e interferencias con otras políticas posibles, tanto de análogo nivel como de otros niveles superiores o interiores, según sea el caso. Asimismo deben concretarse, en lo posible, las alternativas más relevantes que podrían ser adoptadas para superar los problemas señalados anteriormente, las cuales estarán definidas por conjuntos seleccionados de medidas orientadas hacia variables intermedias y, eventualmente, finales, capaces de modificar sustancialmente la situación. Dichas alternativas serán estudiadas comparativamente.
- f) Dadas las circunstancias concretas que definen el presente capítulo, el método a emplear aquí será fundamentalmente racional, sin menoscabo de que la integración de los trabajos de carácter empírico que se realizan en otros capítulos, nos permita incorporar razonablemente los métodos de observación empírica, para adaptar el modelo político de carácter teórico general, aquí desarrollado, a las exigencias concretas de la realidad española, definida de acuerdo con los valores observados de las variables socioeconómicas identificadas en el ámbito que nos ocupa.

2.2.- Diagnóstico teórico de la situación

Aun cuando no se trate de un diagnóstico completo, ya que no se basa en la observación sistemática de la realidad y en la interpretación de los valores y signos encontrados, resulta de gran utilidad establecer un diagnóstico previo de carácter racional, a partir del análisis teórico de la situación efectuado en el segundo capítulo. En

este sentido, podemos establecer los tres niveles de diagnóstico establecidos, lo que nos servirá de gran ayuda para el diseño de las soluciones políticas buscadas.

Principales problemas. De los datos manejados hasta el momento, iluminados y completados con la investigación teórica efectuada, podemos concluir la existencia de algunos síntomas que ponen de manifiesto la desigualdad sufrida por las personas con discapacidad en el ámbito laboral. Entre dichos síntomas podemos señalar los siguientes:

- a) Reducida tasa de actividad
- b) Reducida tasa de empleo
- c) Elevada tasa de paro
- d) Menores niveles retributivos
- e) Condiciones laborales menos favorables
- f) Menor tiempo disponible para el trabajo
- g) Capital humano limitado
- h) Costes relacionados con la búsqueda y desempeño del trabajo más elevados
- i) Actitudes proteccionistas de las familias
- j) Situación femenina más desfavorable que en el caso de los varones
- k) Empeoramiento de las condiciones con la edad
- l) Situación diferente según el tipo de discapacidad o las circunstancias personales concretas
- m) Existencia de barreras psicosociales que limitan la demanda
- n) Expectativas desfavorables sobre el rendimiento potencial de las personas con discapacidad por parte de los demandantes
- o) Tecnología no adaptada a las condiciones de las personas con discapacidad
- p) Falta de información sobre las habilidades y circunstancias de las personas con discapacidad

Modelos de comportamiento tipificados. A la vista de las consideraciones realizadas en nuestro análisis teórico, y teniendo en cuenta las aportaciones realizadas por los autores considerados en el mismo, cabe establecer diversas asociaciones entre síntomas que pueden ayudarnos a entender mejor los problemas existentes. Lo cual no quiere decir que sea una tarea fácil. En primer lugar, porque de acuerdo con la literatura existente podría interpretarse que nos encontramos con un esquema único y tipificado

de comportamiento característico de las personas con discapacidad. Se entiende que es el hecho de poseer alguna discapacidad lo que produce unas circunstancias personales concretas con las consecuencias ya conocidas. Muchas de las explicaciones aportadas por diversos autores inciden en esta peculiaridad. Sin embargo, es obvio que hay personas con discapacidad que presentan perfiles diferenciados, accediendo al mercado con mejores resultados. Por otra parte, una interpretación de esta naturaleza dificulta la percepción inmediata de los problemas económicos que subyacen detrás de los síntomas señalados más arriba. Si el elemento característico es la discapacidad, parece complicado encontrar una salida con facilidad. Aunque ciertas propuestas, como la segmentación de mercados vinculada con la existencia del gusto por la discriminación podría ofrecer posibilidades explicativas. Pero también en este caso, sin negarle un cierto valor, se están apuntando hacia explicaciones demasiado genéricas (la situación de las personas con discapacidad sería una variante de la situación en que se encuentran otras minorías marginadas), y ocultando ciertos elementos que sería de gran interés resaltar.

Podemos, en este sentido, apuntar cuatro modelos explicativos, de carácter complementario, a partir de las ideas que han sido trabajadas anteriormente, junto con la interferencia de un quinto, común con el resto de la sociedad; pero que parece ofrecer alguna peculiaridad en este caso, que conviene observar. De una parte nos referimos a la *dependencia condicionada* por las actitudes y hábitos familiares; pero también por la legislación y medidas políticas de corte proteccionista, que distorsiona la asignación de recursos (tanto por el lado de la oferta como de la demanda, según ha sido señalado en su lugar); de otra, a la *asimetría externa en las condiciones de la oferta laboral* de las personas con discapacidad con respecto al resto de la población (en términos de costes de información, movilidad, tiempo disponible y esfuerzo; elasticidades de las funciones respectivas; condicionamientos sociales; accesibilidad al mercado, etc.). En la medida en que ambos modelos funcionan en la sociedad, las condiciones de la demanda laboral (preocupada por la mejora de los resultados empresariales y otras cuestiones similares) resultarán tanto más duras para el segmento de las personas con discapacidad; sobre todo si tenemos en cuenta las *reservas de la demanda (prejuicios empresariales, preocupación por reducir costes en los procesos de selección, adaptación del puesto de trabajo, etc.; búsqueda de la máxima eficiencia, aversión al riesgo...)*; así como la

existencia de *sesgos discriminatorios en el comportamiento del mercado*. Pero, además, hay que hacer referencia a lo que podría denominarse *asimetría interna en las condiciones de la oferta laboral*, puesta de relieve por las características específicas en relación con el acceso al mercado de los diferentes tipos y grados de discapacidad, la edad o el tipo y nivel de educación. Junto a todo ello, y aun cuando participa de los rasgos de la asimetría interna, es preciso aludir, por su especial relevancia, a la incidencia del *género*, compartida con el conjunto de la población, pero que parece adoptar ciertas especificidades que convendría analizar con algún detenimiento.

Etiología. Una vez planteados los modelos de comportamiento, sería conveniente identificar las causas que afectan el proceso de exclusión sufrido por las personas con discapacidad en el ámbito laboral, y que se encuentran detrás de los modelos señalados. Desde el punto de vista de la acción política, la identificación de los modelos permite ya diseñar respuestas adaptadas a la situación problemática considerada. Pero resulta evidente que la eventual localización de variables explicativas puede contribuir de manera decisiva a precisar las líneas de intervención y a definir criterios de seguimiento y evaluación de las políticas aplicadas. Entendido el mercado como lugar de encuentro de la oferta y la demanda, según han sido definidas más arriba, las cuales se ajustan entre sí, viéndose afectadas por las condiciones contextuales y las reglas de juego establecidas, podemos retomar el hilo del discurso seguido al ocuparnos de las teorías explicativas de la situación, centrándonos en la oferta y la demanda laboral, incorporando en cada una de ellas las influencias derivadas de las condiciones del mercado que fueron señaladas.

Pues bien, interesa concretar en primer lugar los problemas de fondo que pretendemos resolver: muy reducida tasa de actividad, muy reducida tasa de empleo, tasa de paro relativamente elevada, menores salarios y condiciones de contratación más desfavorables. La reducida tasa de empleo es simplemente resultado de la reducida actividad y el elevado desempleo. La tasa de actividad, a su vez, depende de la escasa motivación para participar en el mercado laboral, por parte de las personas con discapacidad, la cual está influida (de acuerdo con la función de oferta [13]) por los bajos niveles de salarios, las preferencias entre consumo y ocio, el capital humano y las rentas no salariales percibidas, tanto familiares como de otra naturaleza. Los bajos salarios, a su vez, están condicionados por la situación en el lado de la demanda, como

por el bajo capital humano. Las rentas no salariales (que definen sustancialmente la dependencia condicionada más arriba señalada) tienen su origen en las actitudes familiares y las políticas de protección, las cuales refuerzan, a su vez, las actitudes familiares, legitimándolas y financiándolas. Por otro lado, en relación con las preferencias entre consumo y ocio, juegan un papel fundamental una serie de circunstancias particulares que se encuentran detrás de la asimetría de oferta señalada anteriormente (asimetría que hace bascular la demanda laboral hacia las personas sin discapacidad, desplazando a las personas con discapacidad, lo que refuerza la menor motivación de éstas): mayores limitaciones que la población sin discapacidad para el uso y distribución del tiempo, lo que afecta a la utilidad marginal del tiempo no laboral (al dedicarlo a atenciones médicas y hospitalarias imprescindibles, rehabilitación, periodos de descanso en mayor número, etc.); mayores costes para acceder a la información laboral pertinente y al mercado; mayores costes vinculados con el propio trabajo (movilidad, adaptación, esfuerzo, etc.)...; lo cual, ha contribuido a su vez a limitar la formación de capital humano entre las personas con discapacidad, por las mayores dificultades para cursar estudios regulares. Menor capital humano refuerza la menor motivación para participar en el mercado laboral, afecta al nivel de salarios a que puede aspirarse, repercute en una menor contratación, y por tanto en el paro, o en una contratación en condiciones menos favorables, conjunto de circunstancias que suponen una acumulación de experiencias poco gratificantes que reducen el nivel de expectativas, incidiendo también en la motivación. La aversión al riesgo va a reforzar la tendencia de las personas con discapacidad a permanecer en las situaciones en que se encuentra en cada momento, prefiriendo mantener la situación de inactividad con tal de no poner en peligro las rentas no laborales, o mantener un determinado empleo aun en condiciones inadecuadas, con tal de no perderlo. La menor experiencia laboral o el trabajo poco especializado y rutinario anejo a los menores salarios repercuten, igualmente, en un menor capital humano.

Mayores costes de incorporación en el trabajo, menor capital humano y menor experiencia laboral dificultan la fácil y rápida adaptación de la población que nos ocupa a los variables perfiles de la demanda, con respecto a las personas sin discapacidad. Todo el cúmulo de circunstancias señaladas, se va a traducir en una función de oferta

más rígida entre las personas con discapacidad, reduciendo su capacidad de respuesta ante las variaciones del mercado.

En el lado de la demanda [2.16], por su parte, habría que destacar las consecuencias derivadas de los mayores salarios de reserva que caracterizan, en general, a las personas con discapacidad, lo que en términos de ajuste en el mercado se traduce en una demanda de equilibrio más reducida; la existencia de los diversos sesgos discriminatorios aludidos, los cuales se van a traducir en una menor preferencia por las personas con discapacidad, sea por la discriminación en sí (al margen de criterios de rentabilidad), o sea por las desfavorables expectativas sobre la productividad de las personas con discapacidad; los costes imputables a las asimetrías en la información y las previsiones sobre mayores costes anejos al empleo de las personas con discapacidad. En definitiva, los rendimientos esperados de la contratación de personas con discapacidad serán más reducidos. Todo ello afectará tanto a la elasticidad de la demanda, reduciéndola, como a los niveles de la misma, repercutiendo negativamente sobre los volúmenes y condiciones de contratación. Si bien podría interpretarse que las políticas de carácter protector pueden estar compensando parcialmente la situación, también es preciso tomar en cuenta su eventual capacidad para distorsionar tanto la percepción de los demandantes de empleo sobre las posibilidades de las personas con discapacidad (reduciéndolas), como la asignación eficiente de los recursos, y con ello la productividad, lo que también repercutirá finalmente en la propia demanda de mano de obra.

En resumen, pues, aparecen tres elementos claves que tomar en consideración: en el lado de la oferta, la motivación y la asimetría con los competidores; y en el de la demanda, las débiles expectativas sobre rendimientos derivados de la contratación de personas con discapacidad, circunstancias concretas que habrán de ser afrontadas de manera rotunda, para resolver la situación.

Todo ello, obviamente, con independencia de los impactos y condicionamientos derivados de las circunstancias económicas generales contextuales, como de las características concretas del mercado de trabajo o la situación económica del país, en los planos estructural y coyuntural (ver lo señalado al respecto en el capítulo 2).

2.3.- Algunas alternativas

El diagnóstico efectuado sitúa en el foco de atención algunas cuestiones que deberían ser abordadas por la política, teniendo en cuenta la estructura operativa que está siendo identificada. En efecto, tenemos localizados el fin general que debe ser perseguido, como reflejo de los planteamientos axiológicos iniciales: el incremento de la equidad dentro de la sociedad. En concreto, nos preocupa incrementar dicha equidad en el ámbito laboral, mejorando en dicho sentido el acceso al empleo de un segmento de la población particularmente discriminado. El objetivo final, por tanto, sería el aumento del empleo; llamando la atención sobre una variable intermedia particularmente significativa en este sentido: la tasa de empleo de las personas con discapacidad. En la medida en que dicha tasa de empleo aumente, mejorará el empleo del conjunto de la población, incrementándose en consecuencia la equidad.

Nos encontramos situados, por consiguiente, en el terreno de las políticas intermedias, habiendo señalado el objetivo intermedio fundamental, para cuya consecución se hace preciso establecer la secuencia de acciones y reacciones de la variable intermedia seleccionada con otras variables intermedias de las que depende y con las que interfiere.

Conviene advertir, llegados a este punto, que estamos planteando un tipo de actuación política muy definido, donde el acento se pone en un elemento clave para el funcionamiento económico: el empleo. De él dependerá el crecimiento económico, es decir, el aumento de la renta; así como la distribución de la misma. Posiblemente puede alimentar ciertas tensiones inflacionistas que entrarían en conflicto con el objetivo estabilidad de precios; pero no tiene que ser necesariamente así en la medida en que, de acuerdo con el diagnóstico, los problemas a resolver se encuentran situados en el lado de la oferta de bienes y productos (de la producción), por lo que cabe esperar que su adecuada resolución mejore los rendimientos económicos, alimentando por esa vía el crecimiento y la creación de empleo, repercutiendo positivamente en la estabilidad. En tales circunstancias, deberán mejorarse la satisfacción de las necesidades de la población y la calidad de vida.

Es evidente, no obstante, que en el contexto de una situación económica como la actual, existen dificultades para la creación de empleo, el crecimiento económico y el control de la inflación, lo que supone una dificultad que considerar. En un contexto de bajo crecimiento económico, las expectativas de los demandantes de empleo serán extremadamente cautelosas como para incrementar la contratación de nuevos empleados; y en especial de aquellos cuya productividad es presumiblemente más baja y los costes de adaptación más elevados (factores, obviamente, que pueden penalizar aún más una situación que hunde sus raíces en el lado de la oferta).

Como alternativa, podríamos optar por una línea de actuación de carácter asistencialista. Proteger a la población damnificada hasta que la situación cambie. En este sentido, la lógica que presidiría el diseño político sería diferente. Partiendo del mismo fin general, la traducción de éste bascularía hacia el objetivo final redistribución de la renta. No se trataría tanto de incrementar el empleo, como de conseguir que la población más afectada incrementara su nivel de ingresos y con ello su capacidad adquisitiva. En todo caso, los eventuales apoyos para la creación de empleo se llevarían a cabo de manera asistida, pensando más en la integración social de los afectados, que en la resolución de los problemas de fondo que limitan su acceso al mercado y, por tanto, el aumento del empleo. Pero tal línea de actuación es muy semejante a la que ha venido aplicándose hasta el momento previo al comienzo de la crisis económica, y sólo contribuiría a reforzar el síndrome de la dependencia condicionada señalado más arriba. Además, supondría mayores presiones sobre el gasto público, estímulo de la inflación y, tal vez, restricciones adicionales en términos de productividad.

En la medida en que tales problemas pretenden ser abordados desde otros ámbitos de la política económica, se podría interferir con las actuaciones que aquí se están proponiendo. Lo cual no quiere decir que las condiciones de vida de aquellos sujetos a los que llegue la política protectora no mejoren en alguna medida. Al menos, a corto plazo. Pero ello es a todas luces insuficiente, y no resolvería los problemas de fondo: la reducida tasa de empleo, la reducida tasa de actividad y la alta tasa de paro. La opción, por tanto, más razonable parece la primera de las señaladas.

Así las cosas, debemos identificar la secuencia de variables intermedias que deben ser afectadas para alcanzar el objetivo intermedio referencial o fundamental que

ha sido señalado, hasta determinar aquella o aquellas sobre las que aplicar de manera inmediata los instrumentos políticos, en manos de los sujetos agentes.

De manera progresiva, podemos señalar los vínculos siguientes:

- 1) La tasa de empleo (TE) depende de cual sea la tasa de actividad (TA) y de la tasa de paro (TP) existente: cuanto más reducida sea la tasa de actividad y más elevada la tasa de paro, la proporción de población empleada sobre la población potencialmente activa será menor.
- 2) La TA depende, a su vez, de la población potencialmente activa (la que tiene 16 años y más, que actúa como denominador de la tasa) y de las personas incorporadas al mercado laboral de manera efectiva, estén trabajando o buscando empleo (la población económicamente activa).
- 3) Que la proporción de estas personas sea mayor o menor dependerá de las limitaciones físicas, mentales o jurídicas para desempeñar cualquier trabajo (por motivos de salud, jubilación, cárcel, etc.) (LL), o de la motivación existente para incorporarse al mercado laboral (ML). En la medida en que se contabilizan como personas con discapacidad aquellas imposibilitadas de trabajar por motivos de salud (si no todas, sí una buena proporción), es obvio que estamos reduciendo por aquí la TA de las personas con discapacidad (TAC), con respecto a la tasa de las personas sin discapacidad (TAS). Pero es en la motivación (ML) donde se encuentra la principal limitación para el aumento de TAC con respecto a TAS.
- 4) Dicha ML, viene afectada, de una parte, por la *dependencia condicionada* (DC) ya citada, que induce a las personas con discapacidad a permanecer fuera del mercado laboral, bien por los hábitos sociales existentes (HS) que legitiman su no presencia en dicho mercado (y que afectan, por tanto, a su función de preferencias entre consumo y ocio), el proteccionismo de las familias (PF) que inhibe o dificulta la inserción laboral (tanto por afectar a M_e , como a la función de preferencias familiar sobre consumo y ocio), o las prestaciones públicas de carácter asistencial (PA) (posiblemente el componente más importante de M_i y M_h , sin que quepa descartar la existencia de aportaciones provenientes por alguna vía del sector privado) las cuales permiten cubrir las necesidades, complementando o no los ingresos familiares, y están planteadas, en ocasiones,

de tal modo que son incompatibles con el propio trabajo. Por otra parte, por la *asimetría externa de oferta* (AEO) también aludida, la cual depende de las diferencias existentes en términos de la propia motivación, en sí; de los costes extraordinarios (en términos comparativos) que deben asumir las personas con discapacidad para acceder al mercado de trabajo (CA) (costes de información, movilidad, utilidad marginal del tiempo disponible...) y para el propio trabajo en sí (CT) (penalidad, adaptación a la tecnología en uso, comunicación...); del capital humano (h), sensiblemente más reducido entre las personas con discapacidad; de la versatilidad y capacidad de adaptación a los perfiles demandados en cada momento, así como de las posibilidades de sustitución entre uno y otro segmento, lo que, hablando en términos generales, viene condicionado por CA, CT y h; y, finalmente, de las expectativas laborales (EL), forzosamente más negativas para las personas con discapacidad, a la vista de los datos de que partimos y que son, precisamente, lo que pretendemos modificar. Todo lo cual se traduce en un salario de reserva más elevado en el caso de las personas con discapacidad (SRC) (lo que desplaza a la función de oferta laboral⁶⁴ correspondiente hacia la izquierda y hacia arriba, reduciendo, por tanto, las posibilidades de empleo con respecto al resto de la población, para una misma función de demanda); y una mayor rigidez de la función, lo que pone de relieve la mayor dificultad para reaccionar en el mercado ante una eventual modificación salarial, sea al alza o a la baja.

- 5) Por su parte, la TP de las personas con discapacidad depende del juego desarrollado entre la oferta laboral (es decir, la población activa, condicionada por todas las circunstancias señaladas) y la demanda laboral.
- 6) Dicha demanda se dirige, en principio, hacia todo el mercado, buscando mano de obra. Ahora bien, en la medida en que la oferta laboral aparece segmentada de manera asimétrica, la demanda se ve influenciada basculando en mayor medida hacia el segmento de las personas sin discapacidad, por su mayor versatilidad y capacidad de respuesta, según todo lo señalado anteriormente. Pero, además, tal elección se verá reforzada por la visión sesgada de la situación que los propios demandantes de empleo poseen sobre las circunstancias de las personas con

⁶⁴ Asumimos como función de oferta $w = f(L)$, situando los salarios en el eje de ordenadas; y el volumen de mano de obra en abscisas.

discapacidad, acerca de las cuales mantienen unas débiles expectativas de rendimiento (una productividad menor) (ER). Todo lo cual se traduce en una limitación de los salarios que están dispuestos a pagar y una mayor rigidez en las condiciones de la demanda de mano de obra con discapacidad (DLC). Es decir, de hecho nos encontramos, igualmente, con una segmentación de la demanda, con la curva de la función dirigida hacia las personas con discapacidad más rígida y desplazada también hacia la izquierda, pero hacia abajo, con respecto de la función de demanda de mano de obra sin discapacidad. Las consecuencias, obviamente, se traducen en una posición de equilibrio caracterizada por una menor contratación, y, posiblemente (si las prevenciones sobre las disparidades de rendimiento son muy acusadas), menores salarios; con independencia de que estén por encima del salario medio de reserva del segmento de las personas con discapacidad.

- 7) De hecho, pues, estamos asistiendo a la existencia de un mercado de trabajo claramente segmentado; si bien la solidez o no de tal segmentación, y la posibilidad de conexiones -por tanto- entre ambos mercados, va a depender de las variables explicativas de las expectativas de los demandantes de empleo sobre los rendimientos de los trabajadores. Dichas variables podemos dividir las en dos grupos, uno de carácter objetivo y otro subjetivo. El primero tiene que ver con la tecnología utilizada usualmente por las empresas (TE), no adaptada, en principio, para los grupos minoritarios de población (como ocurre con los zurdos; y, por supuesto, los distintos grupos de personas con discapacidad). El segundo grupo, incluye, al menos, tres variables, la aversión al riesgo (AR), que induce a valorar con más fuerza a los trabajadores que ya pertenecen a la empresa o que son más conocidos (lo que penaliza a los advenedizos, entre los que se encuentran en mayor medida las personas con discapacidad, por todas las razones ya conocidas); los prejuicios (JP), que pueden ser más o menos atávicos o más o menos fundamentados y justificados racionalmente, como los que se encuentran detrás del modelo de la discriminación estadística; y el conocimiento objetivo de la situación real de las personas con discapacidad, que permita mantener unos juicios debidamente fundamentados acerca de las mismas, de sus

posibilidades y capacidades, etc. (JF), pero que, en la práctica, parece estar poco extendido.

- 8) Por tanto, y en resumen, las variables intermedias inmediatas sobre las que influir son las siguientes: HS, PF, PA, LL, CA, CT, h, EL, TE, AR, JP y JF.

En tales circunstancias, podemos ya proponer las actuaciones políticas pertinentes, identificando las medidas adoptar, a la vista de las variables intermedias inmediatas señaladas.

a) *Limitaciones objetivas a la actividad económica* (LL). Algunas de estas limitaciones son de carácter legal, y están vinculadas con la percepción de determinadas prestaciones públicas, por lo que su eventual reducción iría vinculada al tratamiento de esta variable. En el caso de las discapacidades más severas o en situaciones de discapacidades añadidas, podría apostarse, mediante políticas fiscales, monetarias y directas (desde los centros públicos especializados), por impulsar los avances de la tecnología y de la medicina para reducirlas, mejorando las condiciones de la población afectada para facilitar su incorporación al mundo laboral. Pero conviene advertir que nos encontramos fundamentalmente con un problema de delimitación estadística, que puede distorsionar las comparaciones con el segmento de las personas sin discapacidad, si pretenden obtenerse conclusiones de carácter estrictamente económico. Es evidente que los casos en que no tiene sentido buscar explicaciones en el funcionamiento del mercado de trabajo. Sencillamente no son activos, desde el punto de vista económico, porque no pueden serlo. Una correcta evaluación de la situación exigiría disponer de información sobre este particular⁶⁵. Una cuestión diferente es la de considerar que tales personas deben contar con los pertinentes sistemas de apoyo, lo que evidentemente supondría un estímulo para la creación de empleo.

b) *Hábitos sociales* (HS): La modificación de las actitudes, motivaciones y usos sociales resulta clave en cualquier estrategia que pretenda modificar la oferta laboral. La cuestión estaría en determinar hasta qué punto se está dispuesto a avanzar en este camino. En la medida en que una persona con discapacidad se sienta legitimada por la sociedad para no concurrir al mercado laboral, y sea acreedora frente a la colectividad de determinados derechos reconocidos por su situación personal concreta, difícilmente

⁶⁵ Obsérvese que en el propio Real Decreto 2274/1985, por el que se regulan los centros ocupacionales, se habla de que los mismos deben tender a favorecer la futura incorporación de las personas con discapacidad al trabajo, pero siempre que sea *posible*.

se verá estimulada para participar en la población activa. A menos que la necesidad de sobrevivir la obligue a ello.

Si la tasa de actividad de los varones sin discapacidad es excepcionalmente alta dentro de la sociedad, lo es, fundamentalmente, por el deber asumido durante generaciones de elegir un oficio con el que mantener una familia. Nadie se plantea, en tales condiciones, una opción alternativa (salvo en el caso de determinadas situaciones de carácter vocacional, particularmente en el ámbito religioso, con un tratamiento diferenciado en la sociedad tradicional). Pero en el caso que nos ocupa, no parece que sea asumible socialmente la reformulación del paradigma señalado anteriormente que ahora parece consolidado (aunque no estuviera tan claro en la referida sociedad tradicional). Sólo la conciencia de contribuir mediante el trabajo al bienestar y progreso personal, familiar y colectivo; a la realización de un proyecto de vida personal, etc., podría sugerir pautas de conducta alternativas. Y, ciertamente, la apelación al derecho al trabajo, como primer referente; por encima (o al mismo nivel, si, desde el punto de vista axiológico resulta más aceptable esta matización) del derecho a percibir una prestación.

Ello requiere el diseño de campañas de sensibilización, mediante las técnicas profesionales específicas al caso, con o sin la participación de organizaciones ciudadanas; pero parece más razonable pensar en la participación de estas últimas, tal como se apuntará más adelante.

c) *Prestaciones públicas asistenciales* (PA). Pero no sólo es un problema de sensibilización. Los hábitos sociales pueden verse modificados por las prácticas políticas, económicas y sociales reiteradas durante un tiempo; y en este sentido, aunque no es lugar para ello, el desarrollo del Estado de Bienestar, del proteccionismo sobre la agricultura, etc., ha propiciado profundos cambios en la sociedad española (posiblemente más acentuados en las áreas rurales) acerca de la oportunidad y conveniencia de las ayudas públicas, y sus efectos en la vida personal y colectiva. Pero, además, tales prestaciones afectan directamente a DC, en la medida en que vinculan la satisfacción de las necesidades a la *generosidad* externa y no al propio esfuerzo (con independencia de que ello sea legítimo, y, además, un derecho reconocido), limitando los incentivos para trabajar, sobre todo si el trabajo lleva aparejada la pérdida de las prestaciones. Aun cuando las expectativas de ingresos pudieran ser mayores en el mercado laboral, la “aversión al riesgo” podría jugar un papel fundamental para

permanecer percibiendo los subsidios públicos, antes que aventurarse en un terreno no suficientemente conocido, y que, evidentemente, puede arrastrar la pérdida de toda clase de ingresos si la aventura finalmente fracasa. Es obvio que, aún así, no tiene sentido suprimir las prestaciones sociales; pero sí revisarlas profundamente, haciéndolas compatibles (e incluso incrementándolas) con la presencia en el mercado laboral del beneficiario (siempre que para éste sea factible, de acuerdo con sus concretas características personales). Igualmente, el establecimiento y reforzamiento (según los casos) de incentivos específicos vinculados con la inserción laboral del beneficiario, o con la preparación inmediata para el trabajo, de carácter fiscal, monetario o institucional, etc., podrían jugar un buen papel en este terreno.

d) *Proteccionismo familiar* (PF). Posiblemente una de las piedras de toque fundamentales en relación con el tema que en este momento nos ocupa. Por lo que la familia puede representar como soporte financiero para atender las necesidades de la persona con discapacidad (lo que podría ser una versión modificada del punto anterior), por supuesto; pero, sobre todo, por las actitudes de sobreprotección, vinculadas con aversión al riesgo, en definitiva, que puede representar para el propio afectado y para el conjunto de la familia que aquél salga de casa, etc. Obviamente, ello se encuentra muy influido por los hábitos sociales existentes y encuentra cierto respaldo y legitimación con determinados tipos de prestaciones públicas; por lo que, en realidad, habría que remitir a uno y otro ámbito el tipo de respuestas a dar, considerando el papel de las familias como una cuestión específica a tener en cuenta en el diseño de las referidas políticas.

e) *Costes de acceso al mercado* (CA). De todos modos, el trabajo en el ámbito de la dependencia condicionada fracasará con muy poco remedio, si no se abordan con rotundidad las asimetrías en la oferta laboral. Abaratar los costes de acceso (información, movilidad, empleo de tiempo, etc.), contribuyendo a la transparencia del mercado, y favoreciendo tanto la recepción de la información significativa como la transmisión de la misma, puede ser crucial para un mejoramiento de la situación. Podrían, ciertamente, compensarse tales costes mediante subsidios y subvenciones en la línea indicada en c), de manera que se incentivara el acceso al mercado; pero, igualmente, sería importante potenciar los canales existentes que faciliten dicho acceso, atendiendo a las circunstancias específicas de los subsegmentos más relevantes de

personas con discapacidad; pues, parece obvio, que las necesidades y dificultades (y, por tanto CA) son diferentes según los casos. Medidas de carácter institucional (creación o modificación de organismos e instituciones especializadas; formación de personal específicamente capacitado, más allá de las rutinas administrativas; etc.) podrían ser muy valiosas.

f) *Costes imputables al trabajo* (CT). También en este punto la problemática es muy diferente, según el subgrupo de población; e, incluso, según cada persona; por lo que habría que modular detenidamente las actuaciones a acometer, teniendo en cuenta tales circunstancias. Las medidas podrían ir dirigidas tanto a reducir dichos costes, buscando alternativas, por ej., como a compensarlos. En el primer caso, puede ser importante facilitar la incorporación de una manera ágil y económicamente factible de recursos técnicos, métodos de trabajo, etc., que faciliten las tareas laborales, mediante incentivos tales como desgravaciones fiscales, subvenciones, facilidades crediticias..., completado con políticas de formación de capital humano orientado hacia el manejo de dichos recursos. La compensación de dichos costes, para evitar algunos de los problemas señalados más arriba, sólo debería plantearse en la medida en que los recursos técnicos no estén disponibles, o sean insuficientes, mediante complementos monetarios por parte del sector público que refuercen los salarios percibidos, lo que permitiría modificar la curva de oferta, reduciendo en la práctica el salario de reserva.

g) *Capital humano* (h). Aumentar h depende tanto de la educación formal como de la experiencia laboral; aunque si se incluyen dentro del concepto de capital humano cuestiones como salud, actitudes, valores, relaciones sociales, nos encontraríamos con un espectro más ambicioso. De todos modos, limitándonos al ámbito del conocimiento, y teniendo en cuenta que la experiencia laboral sólo puede venir del éxito en el conjunto de las políticas aplicadas, la cuestión estaría en cómo mejorar la educación formalizada de las personas con discapacidad. Posiblemente, la presencia de análogos costes que el caso del ámbito laboral están aquí presentes, por lo que cabría aplicar respuestas similares. Pero no debe perderse de vista la influencia de las expectativas laborales como incentivo para el estudio (las cuales van unidas a la experiencia laboral); así como de algunas otras variables ya tomadas en cuenta, como PF o HS, a cuyo tratamiento nos remitimos. Una cuestión adicional, con todo, que debe ser subrayada es la atención específica a cada tipo de discapacidad, según sus necesidades concretas. Así como tener

en cuenta los perfiles de trabajo demandados, y su adecuación con las características personales de las personas en cuestión. Todo esto puede abonar la oportunidad de un debate profundo acerca de los modelos educativos más idóneos para reforzar h bajo esta perspectiva, tanto en la etapa infantil como a lo largo de toda la vida. Tratándose de un problema que debe implicar necesariamente a los especialistas en tales cuestiones, nos limitamos a apuntarlo, subrayando la utilidad de una respuesta generalizada en este sentido, que modificaría la situación, claramente, incidiendo, incluso, en otras variables ya consideradas. De nuevo, políticas de carácter institucional, reforzadas por medidas fiscales y monetarias podrían contribuir significativamente a los objetivos intermedios planteados con respecto a esta variable.

h) *Expectativas laborales* (EL). Las mismas están condicionadas por la imagen que cada persona tiene de sí misma y de las propias competencias para entrar en el mercado, así como del conjunto de las personas con discapacidad (o del grupo concreto de discapacidad con el que se identifica), de la experiencia propia y/o de otras personas con discapacidad, así como de la situación económica general. La propia experiencia personal es un dato de partida, que se podrá ir modificando en la medida en que la política dé sus frutos; algo parecido habría que decir de la experiencia compartida con otras personas con discapacidad. De todos modos, es posible que la percepción de tales experiencias, y, por supuesto, de la propia imagen y la del colectivo esté distorsionada como consecuencia de HS. Una adecuada política informativa puede ser fundamental en estas circunstancias, mientras que se modifican las propias expectativas como consecuencia de los resultados que se vayan logrando.

i) *Aversión al riesgo* (AR). La aversión al riesgo, en cuando condicionante de las decisiones empresariales, suele reforzar las oportunidades de aquellos trabajadores ya incorporados al sistema o que ofrecen perfiles más seguros; pero lo primero no favorece la contratación de mano de obra con discapacidad, dada su menor presencia en los empleos ya consolidados; ni lo segundo, en la medida en que los prejuicios o las lagunas de información, la colocan en desventaja. Ante este panorama, podría optarse por una política de compensación de riesgos, recurriendo a subvenciones, desgravaciones fiscales, bonificaciones en la seguridad social, y otras análogas, que suelen ser recursos ampliamente utilizados. Pero ello, como se ha señalado más arriba, puede reforzar la imagen negativa de las personas con discapacidad; o pensar en su

contratación sólo por el beneficio inmediato que supone, sin plantearse una política de asignación de recursos consistente, que permita sacar el provecho óptimo de las cualidades de las personas contratadas, con las consecuencias negativas que ello puede representar sobre su autoestima y sobre la propia experiencia laboral personal. La reserva de puestos de trabajo posiblemente se vea condenada al fracaso, como solución de amplio alcance, ya que los temores empresariales pueden hacerles preferir el pago de una sanción al riesgo de contratar en tales condiciones. En todo caso, dicha contratación puede verse más como una carga que afrontar, del mismo modo que los impuestos o las medidas medioambientales; sin que ello, en tales circunstancias, pueda ser plenamente beneficioso para los propios interesados. Por el contrario, tal política podría generar hostilidad entre los compañeros de trabajo, y, sobre todo, entre las personas que se han visto desplazadas por el hecho de las cuotas. En resumen, sería de gran interés poder evaluar hasta qué punto dichas políticas contribuyen o no a mejorar la productividad de las empresas, o, por el contrario, a deteriorarla; pues ello sí que haría un flaco favor a la modificación de la situación. Más bien convendría afrontar la existencia de prejuicios y falta de conocimiento que pueden confluír con dicha aversión, para intentar modificar la situación.

j) *Prejuicios* (JP). La existencia de prejuicios, que pueden ir desde la prevención ante un perfil concreto del oferente de trabajo que no resulta atractivo (sin generalizarlo a otros individuos) hasta la segregación sistemática por el mero hecho de la diferencia que incorporan tal tipo de personas, es, evidentemente, un elemento de discriminación que influye claramente en las restricciones de la demanda. Planteado de este modo, su incidencia puede ir más lejos de las meras expectativas de rendimiento, afectando directamente a DLC, aun asumiendo costes por tal determinación, de acuerdo con el modelo del gusto por la discriminación de Becker. Ante un panorama extremo, sólo cabe una política sistemática de sensibilización que pudiera modificar tales prevenciones; con independencia de las penalizaciones en que pudiera incurrir el discriminador si las leyes persiguen tal tipo de conducta. No obstante, no parece razonable trasladar el gusto por la discriminación planteado hasta esos extremos al comportamiento de la demanda con respecto a las personas con discapacidad, de un modo significativo, desde el punto de vista del funcionamiento económico general. Sí, por el contrario, puede estar muy extendida la existencia de prejuicios puntuales que

hacen percibir a los potenciales trabajadores con discapacidad menos rentables para la empresa, bien por su esperada menor productividad, por las reacciones previsibles de los clientes, por los mayores costes de aprendizaje y adaptación que se supone acarrearán, etc. Las alternativas políticas serían similares a las indicadas en el punto anterior, con las mismas condicionantes que ahí se planteaban. En la medida en que los prejuicios puedan estar relacionados con la falta de información y de conocimiento suficiente, el tipo de respuesta nos remite al punto siguiente.

k) *Desconocimiento de la situación* (JF). Como en otro lugar hemos visto, se suele atribuir parte al menos de responsabilidad en la existencia de restricciones de la demanda a la falta de información sobre las ofertas de las personas con discapacidad y a los limitados conocimientos de los demandantes sobre sus verdaderas posibilidades. De una parte, tal planteamiento apunta a las asimetrías de oferta, ya analizadas, y que tienen ahí su respuesta. Pero hay elementos que trascienden dichas asimetrías y que se alimentan de actitudes preconcebidas o, realmente, de una información sesgada y de un conocimiento limitado o parcial de la situación, generalizando a todo el conjunto de la población con discapacidad experiencias puntuales (como ocurre en el modelo de la discriminación estadística; aunque no exclusivamente). De nuevo se puede pensar en fórmulas compensatorias de los menores rendimientos esperados anejos a ese desconocimiento; se puede forzar la situación obligando a una cuota mínima de contratación (que rara vez se verá superada de un modo generalizado); o se puede plantear algún tipo de campaña de información específicamente diseñada, facilitar el acceso a fuentes de datos fidedignas, incentivar los contratos en prácticas de personas con discapacidad con el propósito de impulsar su introducción y conocimiento en el mercado, etc.; así como potenciar servicios de asesoramiento e información sobre las ventajas comparativas de determinados perfiles personales para desempeñar concretos puestos de trabajo.

l) *Tecnología inadaptada a las condiciones de las personas con discapacidad* (TE). Uno de los problemas más frecuentes que condicionan las expectativas de rendimiento son los derivados de una tecnología inadaptada a las condiciones concretas de las personas con discapacidad, lo cual sí repercute, efectivamente, en el rendimiento de las mismas. La eventual apuesta por la adaptación del puesto de trabajo genera costes para la empresa, lo que igualmente repercute en el rendimiento. En este caso se trata de una

limitación objetiva, que tal vez pudiera corregirse, si fuera el caso, mejorando el conocimiento sobre las eventuales ganancias de productividad que podría aportar la persona con discapacidad, absorbiendo los costes de adaptación. Pero también, en general, podría corregirse favoreciendo la introducción de tecnología adaptada en cualquier circunstancia (siempre que no implique un aumento de costes significativo, pues suscitaría un rechazo generalizado), así como fomentando los programas de I+D+i orientados en tal dirección, mediante las correspondientes políticas de apoyo, a través de las fórmulas ya conocidas.

m) *Población potencialmente activa con discapacidad (PPAC)*. Aun cuando tal variable puede considerarse simplemente un dato, y, por tanto, no susceptible de variación mediante medidas políticas, al menos a corto plazo (por lo que no fue considerada en la relación inicial de variables a considerar)⁶⁶, los análisis efectuados nos remiten, en parte al menos, a la consideración de la misma. Tal como ha sido presentada, nos encontramos con una magnitud agregada, que oculta las desigualdades internas; cuando es el caso, como se ha apuntado en diversos lugares, que dichas desigualdades pueden ser especialmente significativas. Cuestiones como la edad o el género (al que dedicaremos un punto específico a continuación) pueden introducir (y de hecho introducen) problemas adicionales que deben ser evaluados y afrontados. Pero, con independencia de ello, cada tipo de discapacidad introduce matices y condicionantes específicos que están distorsionando la información estadística agregada y, por tanto, dificultando la resolución de los problemas que nos ocupan. Del mismo modo que cualquier persona perteneciente al segmento sin discapacidad no es apta para cualquier puesto de trabajo, ni sus posibilidades de rendimiento son las mismas en todos los puestos (en función de su perfil educativo, actitudes y aptitudes personales, posibilidades de comunicación, imagen, capacidad física...), del mismo modo habría que actuar con una precaución similar al analizar la situación de las personas con discapacidad. La situación no es la misma en cada puesto de trabajo; ni tampoco el mercado debe responder del mismo modo ante unos tipos de discapacidad y otros. El tratamiento político amorfo y generalizado podría introducir, en este sentido, elementos

⁶⁶ Qué duda cabe que los Gobiernos suelen prestar atención, al menos implícita, a esta variable en tanto en cuanto extreman las medidas dirigidas a la prevención de su aumento (siniestralidad laboral, tráfico, atención prenatal, servicios de salud pública, etc.); así como a su corrección (rehabilitación, servicios de salud, servicios sociales, etc.)

de discriminación política (y no precisamente positiva) aun con la mejor de las intenciones. De ahí la necesidad de efectuar análisis desagregados y, al mismo tiempo, diseñar políticas concretas adaptadas a los resultados de tales análisis.

n) *Asimetría de Género (AG)*. Es evidente que la confluencia del género con la discapacidad alimenta una situación diferencial matizada doblemente. Pero no parece que exista una incidencia particular en el ámbito de la discapacidad en perjuicio femenino, más allá de lo que ocurre, en general, en la sociedad. Mas aún; según se ha señalado más arriba, las distancias entre varones y mujeres podrían ser más reducidas en el caso del segmento de las personas con discapacidad. Si ello es así, cabría preguntarse por la alternativa más conveniente: una política diferenciada con relación a varones y mujeres, el tratamiento transversal del tema del género en toda las actuaciones políticas que venimos planteando, o no introducir ninguna atención específica, por entender que es suficiente con las políticas generales de género establecidas en nuestra sociedad para atender este problema. Esta última cuestión podría incluso defenderse alegando que podría difuminar los contenidos propios relativos a la discapacidad, restando fuerza y capacidad de impacto al diversificar los objetivos políticos en dos frentes, perjudicando la atención requerida.

No obstante, antes de resolver el problema planteado, convendría llamar la atención sobre esas menores distancias en función del género dentro del segmento de las personas con discapacidad. Si ello es así en todos los casos, y no mero resultado puntual en una estadística concreta como la citada al principio, puede resultar del mayor interés un seguimiento específico de la cuestión, pues podría permitir un cierto aprendizaje para afrontar el tema dentro de la sociedad, en general. También es cierto que, salvo en el caso de la tasa de desempleo, las diferencias no son demasiado relevantes, y es posible que estemos enfatizando innecesariamente el tema; pero sí es oportuno llamar la atención para reforzar la investigación sobre este aspecto, antes de establecer una conclusión definitiva en el ámbito del conocimiento positivo. En cualquier caso, a falta de esa conclusión, las exigencias axiológicas aceptadas comúnmente exigen apostar por el tratamiento transversal.

3. La política difusa y el papel de las entidades no lucrativas

Uno de los aspectos más interesantes del panorama existente con respecto a las personas con discapacidad es, sin duda, la variedad de entidades ciudadanas comprometidas con el esfuerzo común para encontrar soluciones idóneas a los problemas planteados. Pero tal panorama no es exclusivo de este ámbito social, sino compartido con muchas otras dimensiones de la vida ciudadana, constituyendo, sin duda, una novedad en el plano político, afianzada paulatinamente con el paso del tiempo.

Según lo señalado más arriba, como respuesta a la crisis económica de 1929 y a la depresión subsiguiente, se fue afianzando en los países occidentales un modo de intervención política paulatinamente más intenso y comprometido con las dificultades existentes, rompiendo con el modelo liberal heredado del siglo XIX. Tal actuación venía exigida y legitimada por la incapacidad del mercado para responder adecuadamente a las exigencias económicas. En la medida en que dicha intervención pública se orientaba a mejorar las condiciones de vida de la población, garantizar el pleno empleo, reducir las desigualdades sociales y atender a los grupos sociales más vulnerables, dio lugar a un modelo político conocido como Estado de bienestar, el cual ha permitido importantes logros para las sociedades occidentales.

Sin embargo, a partir de los años sesenta fueron apareciendo movimientos de opinión cada vez más proclives a la defensa de los poderes regionales y locales, cuestionando la dirección política centralizada; al mismo tiempo que se desarrollaba un movimiento ciudadano de alcance creciente, que, a través de diferentes modos de expresión, ocupó de hecho un lugar en la construcción de la sociedad común. Pero fue tras la crisis de 1973, cuando los problemas económicos acumulados durante los setenta y ochenta exigieron (tanto desde el punto de vista práctico como en el marco del análisis teórico) la revisión del modelo político, debido a las dificultades de los gobiernos nacionales para encontrar respuestas sólidas al deterioro del empleo y de la calidad de vida. Hasta tal punto fue así, que comenzó a hablarse de la crisis del Estado de bienestar, temiéndose por su desmantelamiento y desaparición. Ello fue debido tanto a la incapacidad de las instituciones públicas para afrontar con éxito los nuevos problemas, como por las responsabilidades imputadas a las propias instituciones en el desarrollo negativo de los acontecimientos.

Sin embargo, lo ocurrido no ha sido tanto una negación del Estado de bienestar (ver García Lizana 2005) (ya que los aspectos fundamentales de la idea que subyace al mismo se mantienen), sino más bien una revisión, empujada por la intervención de lo que viene denominándose “sociedad civil”, necesaria e imprescindible, dadas las circunstancias, para garantizar el funcionamiento del sistema (del mismo modo que a partir de los treinta fue necesaria e imprescindible la intervención del Estado), corrigiendo y completando las funciones desarrolladas hasta ahora por los sectores mercantil y público⁶⁷. Si la crisis de 1929 fue la ocasión de poner de relieve la incapacidad del mercado para garantizar la adecuada asignación de recursos, de modo que el propio sistema de mercado funcionara, la crisis de 1973 lo ha sido a su vez para evidenciar la incapacidad del sistema de economía mixta (mercado + intervención pública) para garantizar su propia supervivencia. De tal modo que desde entonces se ha ido desarrollando y aceptando un modelo caracterizado por la presencia de tres sumandos (mercado + intervención pública + participación civil), considerando dentro del último de ellos la actuación consciente y predeterminada tanto de los grupos primarios como del sector no lucrativo (o tercer sector), con todas las interferencias imaginables entre ambos, sin agotar ahí sus posibilidades de expresión.

Así, pues, aun cuando usualmente vinculamos la palabra /política/ con el ejercicio del poder por parte de las instituciones públicas, si consideramos los aspectos esenciales contenidos en la idea que evoca tal palabra, hemos de conceder que lo realmente significativo no es tanto quiénes sean los protagonistas, desde dónde actúan, o qué legitimidad formal y grado de poder tienen, sino la proyección de tal ejercicio hacia la resolución efectiva de los problemas de la colectividad y el logro y perfeccionamiento del bien común.

Esto supone asumir, de hecho, un modelo de política difusa, en la medida en que existen numerosos centros de decisión, difuminados en el territorio, pero con capacidad para influir en el comportamiento colectivo. La presencia simultánea de los muchos sujetos implicados contribuye a definir un orden político renovado, en la medida en que se modifican los vínculos entre los sujetos (o, al menos, la expresión de los mismos), los

⁶⁷ Algunos se están refiriendo a la situación emergente señalada con el nombre de “sistema mixto de bienestar” (*welfare mix*) (v. Envers y Winstersberger, eds., 1988), pudiendo identificar diferentes variantes dentro del mismo (v. Herrera y Castón 2003, pp. 201 y ss.).

canales de intervención, los parámetros y valores de referencia, las normas en uso y los objetivos a alcanzar.

Ante este panorama, el sector público, en cuanto gestor de lo común, debe redefinir su actuación, teniendo en cuenta los centros emergentes de decisión y acción que aparecen, e incorporando explícitamente en el proceso político al conjunto de actores sociales, en la medida en que todos estamos implicados en los intereses compartidos, viéndonos afectados, de un modo u otro, por las decisiones tomadas. Máxime cuando la incidencia de los hábitos y motivaciones sociales, los prejuicios, las valoraciones y actitudes, juegan un papel tan decisivo en la situación problemática que pretendemos resolver. El compromiso ciudadano resulta, por tanto, fundamental para corregir los problemas existentes. Pero, además, al canalizar numerosas iniciativas de carácter voluntario, conocer más de cerca los problemas que se pretenden abordar, estar implicados vivencialmente en las cuestiones a resolver..., puede facilitar la resolución de los problemas con menores costes y una mayor precisión y eficacia en la identificación de necesidades y asignación de recursos, etc. Pero, en todo caso, si el objetivo es la construcción de una sociedad integrada y armónica, donde se dé prioridad al desarrollo personal en toda su plenitud, y a la existencia de un lugar de encuentro común, como referencia de futuro, propiciar la participación debe ser no sólo un medio, sino igualmente un objetivo en sí mismo (ver García Lizana 2005).

Pues bien, utilizamos la expresión política difusa para referirnos a aquella parcela de la actividad humana que es política, en el sentido de pretender resolver los problemas de interés colectivo e influir sobre la sociedad, y al mismo tiempo es realizada por sujetos privados no investidos formalmente de poder, los cuales están distribuidos de modo aleatorio por todo el cuerpo social y en todo el territorio.

Por tanto, es difusa en un triple sentido:

a) No están definidos ni su contenido, ni su modo de gestión, expresión y aplicación; ni tampoco sus contornos, en la medida en que la línea de demarcación entre la esfera individual (de interés exclusivamente privado) y colectiva (de trascendencia pública), entre lo predeterminado y lo espontáneo no resulta precisa, pudiendo ser rebasada en cualquier momento.

b) No está regulada específicamente.

c) Se genera en múltiples ámbitos, tanto desde el punto de vista funcional como territorial (está difundida por todo el cuerpo social y todo el territorio, y no concentrada en determinados centros de decisión, reconocidos formal y específicamente para ello).

Sin embargo, no es su carácter formal o informal la clave; pues podría ser reconocida y formalizada, y seguiría siendo difusa. Aun cuando concreta en sus repercusiones sociales (con independencia de que sea más fácil o difícil percibir sus efectos). Los ciudadanos, organizados o no, deciden intervenir para orientar el funcionamiento colectivo en una dirección y sentido determinados. Deciden influir sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto, aunque persigan intereses particulares.

Los agentes de la política difusa son muy variados. En muchas ocasiones, ciudadanos anónimos, solos o en grupo; tal vez con mayor frecuencia, agrupaciones de individuos, formalizadas o no, reconocidas jurídicamente o constituidas de hecho; sin olvidar la existencia de redes sociales de todo tipo, las familias y vecinos, empresas y agrupaciones de empresas, sindicatos y entidades gremiales, grupos de presión... actuando fuera de las prácticas del mercado y de las políticas públicas.

Aun cuando a lo largo de la historia pueden encontrarse muchos antecedentes, lo singular hoy es la aparición de esas numerosas iniciativas que, al margen, en oposición o colaborando con los canales oficiales, surgen en diferentes puntos, con el propósito de llamar la atención sobre determinados problemas colectivos o tratando de aplicar respuestas más o menos consistentes a dichos problemas; teniendo, eso sí, conciencia de su carácter no público (piénsese en la denominación más conocida de las entidades no lucrativas, ONG, Organizaciones No Gubernamentales); pero al mismo tiempo comprometido con la vida social; reivindicando su derecho para asumir tal compromiso. Aspectos como, la pobreza, el paro, el medioambiente, la cooperación internacional, las necesidades insatisfechas de determinados grupos de población (en nuestro caso, las personas con discapacidad, o diferentes grupos concretos dentro de las mismas) etc., han sido espacios proclives para este tipo de iniciativas. Lo que se pretende es ofrecer respuestas a problemas de carácter colectivo, desde instancias particulares, al margen del Estado y del mercado.

La política difusa se define, por tanto, a partir de la acción de tales agentes que se proyecta sobre las diversas parcelas de interés colectivo, con vistas a conseguir resultados específicos concretos, de carácter tangible o significativo para la comunidad.

Así las cosas, es lógico suponer que cada agente, para conseguir los mejores resultados de su actuación, debería partir de la correcta evaluación del conjunto del sistema. Pero si, realmente, todos están motivados por los mismos intereses al servicio del conjunto, lo razonable sería pensar en actuaciones coordinadas, definiendo en común los objetivos a perseguir, de modo que se potencie y perfeccione el logro del bien común. Si se acepta una proposición como ésta, los sujetos investidos institucionalmente de poder para llevar a cabo la gestión pública deberían redefinir sus modos de intervención, conociendo de manera precisa el conjunto de sujetos agentes que intervienen o pueden intervenir; teniendo en cuenta, en cada caso, a todos los actores y factores que se mueven dentro y en torno a cada asunto social, objeto de atención, adoptando metodologías que traten de aprovechar, enriquecer y desarrollar al máximo las potencialidades de los actores en juego. Teniendo en cuenta que, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo hasta el presente (aun cuando se hayan ido introduciendo en la práctica matizaciones al respecto), el proceso político en su conjunto no debe ser contemplado como responsabilidad exclusiva de las instituciones públicas y de los sujetos a ellas formalmente vinculados, sino de un sistema más amplio en el que intervienen como agentes tanto los productores como los consumidores (beneficiarios) tradicionales de las propias políticas que deben aplicarse (ver Herrera y Castón 2003, pp. 44 y 45; y García Lizana y Martín Reyes 1990, pp. 113-132 y 163-167).

Ahora bien, la existencia de esas diversas iniciativas ciudadanas, coexistiendo con la pública, puede permitir, de definirse un marco de actuación consistente, un conjunto de posibilidades más amplias, en relación con los programas de sensibilización y modificación de actitudes, prejuicios y hábitos; en la formación de capital humano adaptada a las peculiaridades concretas de cada caso, según el tipo de discapacidad, los perfiles requeridos por la demanda, o las cualidades más idóneas de cada individuo, etc.; programas de información; identificación de las peculiaridades de los diversos tipos de discapacidad; orientación profesional, etc. La implicación de las propias entidades empresariales y sindicales en estas acciones, junto con las organizaciones de las propias

personas con discapacidad puede favorecer un clima que modifique paulatinamente el estado de cosas existente.

El conjunto de actuaciones planteadas en el apartado anterior, incorporando a la sociedad civil tal como se viene indicando, puede resolverse de diversas maneras, incorporando siempre o no a la iniciativa ciudadana, planteando medidas aisladas o paquetes de medidas más o menos consolidados o planes de actuación integrados y complejos. Una alternativa sobre la que reflexionar vendría representada por la eventual preparación y aplicación de un plan estratégico en red (ver García Lizana y otros, 2004), con la intervención de todas las instancias ciudadanas implicadas en el sector. Sin menoscabo de las acciones públicas imprescindibles, la definición, aprobación y ejecución de tal Plan Estratégico podría constituir una ocasión única para mejorar la situación de una manera sensible y concreta.

CAPÍTULO 5. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

1.- Introducción.

En la UE hay 80 millones de personas con alguna discapacidad leve o grave, lo que supone uno de cada seis europeos. Según las Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida en la UE (EU-SILC) de 2004, los discapacitados registran un índice de pobreza del 70% superior a la media, siendo uno de los principales motivos los derivados del acceso al mercado de trabajo.

Aunque es relativamente complejo elaborar un mapa de la situación de las personas con discapacidad en la UE, por no ser homogéneas las definiciones de discapacidad entre los estados miembros, al depender de objetivos políticos y de normas legislativas o administrativas (Brunel, 2001), las estadísticas de la UE, a pesar de lo anterior, muestran datos reveladores que expresan la necesidad de adoptar medidas de política económica enfocadas al colectivo.

Por dar algunas cifras de la magnitud, 44,6 millones de personas entre 16 y 64 años declaran tener un problema de salud o una discapacidad de larga duración

(LSHPD)⁶⁸, lo que representa entorno al 16% del total de la población en edad laboral de la UE⁶⁹.

Asimismo, se reflejan diferencias entre las tasas de empleo de las personas con y sin discapacidad: en 2003, un 40% de las personas con discapacidad en la UE tenían empleo, frente al 64,2% de las personas sin discapacidad.

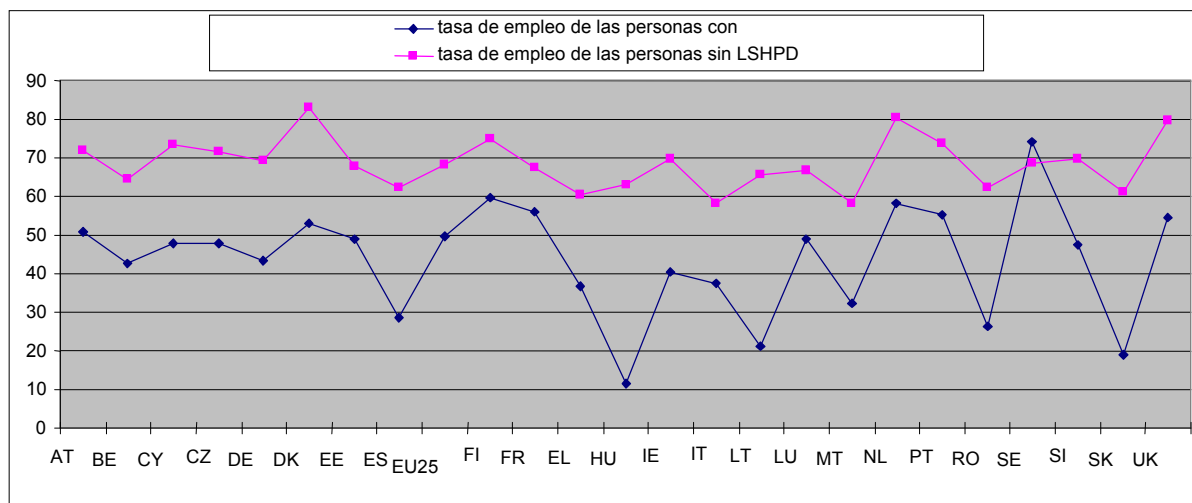
Por otro lado, la tasa de inactividad de las personas con discapacidad duplica la correspondiente a las personas sin discapacidad, lo que evidencia una baja participación en el mercado de trabajo, pudiendo estar ocasionada por muy diversos factores tales como: tipo y severidad de la discapacidad, niveles inferiores de educación y formación profesional, rentas mínimas o excedentarias, trampas de la asistencia social, riesgo de perder el derecho a las prestaciones al iniciar una actividad laboral, prejuicios y desconocimiento de los empleadores, información asimétrica del mercado, etc. (ver capítulo 2), existiendo además realidades muy diferentes entre los países de la UE.

Se debe reseñar también, que a pesar de las bajas tasas de actividad, el 43,7% de los consultados señala que puede trabajar con las ayudas adecuadas. Si bien estas cifras varían dependiendo de los Estados miembros y del tipo de trabajo, sólo un 15,9% de las personas con discapacidad que necesitan asistencia para poder trabajar la reciben de forma efectiva, demostrándose que aquellas personas con discapacidad en la UE que pueden desempeñar una actividad laboral, ya sea como empleo ordinario o como empleo protegido, quieren participar en el mercado de trabajo, con lo que se debe dar una respuesta política comunitaria.

Cuadro 5.1: Comparación de las tasas de empleo de las personas con y sin discapacidad.

⁶⁸ El concepto de LSHPD, en sus siglas en inglés, abarca cualquier tipo de trastorno grave de las funciones de la persona que afecte al menos a sus actividades cotidianas que dura (o se prevé dure) más de seis meses.

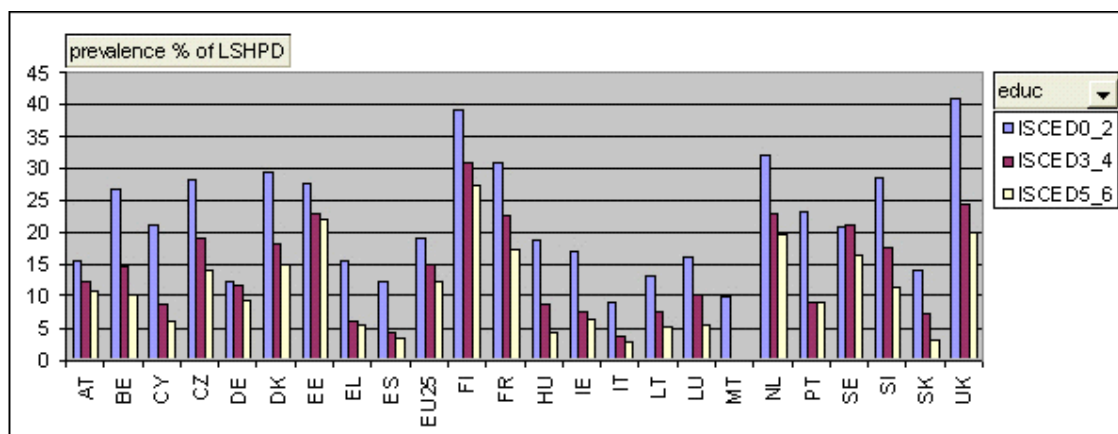
⁶⁹ Estas cifras no distinguen entre las personas con discapacidad y aquellas que padecen un problema de salud de larga duración.



Fuente: Módulo ad hoc sobre discapacidad de la encuesta de población activa de 2002.

Por último, las estadísticas de todos los Estados miembros muestran una correlación entre la prevalencia de LSHPD y el nivel educativo, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.2: Distribución de la discapacidad por niveles educativos.



Fuente: Módulo ad hoc sobre discapacidad de la encuesta de población activa de 2002.

Ante este panorama, la UE y los Estados miembros tienen asignado un mandato muy sólido para mejorar la situación social y económica de las personas con discapacidad. Sirva como ejemplo, las siguientes referencias normativas:

- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas⁷⁰.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

Artículo 1: La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

Artículo 26: La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

Artículo 21: Se prohíbe toda discriminación y, en particular, la ejercida por razón de (...) discapacidad (...).

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Artículo 10: En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de discapacidad (...).

Artículo 19.1: El Consejo, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación por el Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de (...), discapacidad (...).

A continuación se van a analizar las políticas de empleo de la UE, con carácter general, que tienen un punto de inflexión con la aprobación del Tratado de Ámsterdam y su desarrollo posterior en el Consejo Extraordinario de Luxemburgo de 1997 y el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, configurándose lo que ha supuesto la Estrategia Europea para el Empleo hasta la actualidad.

Asimismo, se van a repasar las políticas específicas para personas con discapacidad, impulsadas principalmente desde la Comisión Europea, y que toman una relevancia especial a partir de 2003, con la proclamación del Año Europeo de las personas con Discapacidad (AEPD).

Dichos análisis se realizan desde un punto de vista de las Instituciones Comunitarias, no entrándose a analizar las políticas que cada Estado miembro ejecutan

⁷⁰ Primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de los derechos humanos del que son Partes la UE y sus Estados miembros. La Convención, acordada en 2007, y ratificada por España el 3 de diciembre de ese mismo año coincidiendo con el Día Internacional de las personas con discapacidad, exige a los Estados Partes que protejan y salvaguarden todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, especialmente en los ámbitos de los derechos civiles y políticos, la accesibilidad, la participación y la inclusión, el derecho a la educación, la salud, el trabajo y el empleo, y la protección social.

en función de las normas aprobadas en la UE: no obstante, para análisis comparativos se pueden consultar: Aarts y De Jong (1996), Thornton (1998), Russell (1998), Visier ET AL (2000), ECOTEC (2001), Zwinkels (2001), Corden y Thornton (2002) CERMI (2003), EIM Business (2004) y Cantarero y Pascual (2008).

2.- La política de empleo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El empleo, entendido como objetivo de la Política Económica (ver capítulo 3), ha sido una preocupación constante desde los inicios de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, recogándose de esta manera en la enumeración de principios del artículo 2 del Tratado de Roma:

“La Comunidad tendrá por misión: promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas y acciones comunes, contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

No obstante, no se llegó a establecer una política económica de empleo comunitaria formal hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997, donde se incluyó un título exclusivo dedicado a la política de empleo, constituyéndose por primera vez un referente claro para su desarrollo.

Aunque debe señalarse que hubo intentos previos de fraguar una estrategia global de empleo de la UE a través de la presentación del documento titulado “La entrada en el siglo XXI. Orientaciones para la renovación económica de Europa”, en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, la aprobación del Libro Blanco sobre la

competitividad, Crecimiento y Empleo y el establecimiento de líneas básicas de actuación en el Consejo Europeo de Essen de 1994⁷¹ (Comisión Europea, 1995).

Así pues, en el Consejo Europeo de Ámsterdam, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron que el empleo fuese una política de interés común y sobre el proceso establecido en Essen, el Tratado desarrollaba un título sobre empleo con el que se quería reforzar la coordinación de las políticas nacionales y realizar unas orientaciones comunes para los Estados.

En el Tratado de Ámsterdam se establecían las líneas básicas e instrumentos de la política de empleo de la UE, siendo su desarrollo el fundamento de las decisiones tomadas en los Consejos Europeos posteriores. Los artículos principales del Tratado referidos al empleo eran del 39 al 42 donde se recogía la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión⁷², siendo en el Título 8º (artículos 125-130) donde se explicaban las líneas básicas a seguir por la política económica de empleo y cuyos fines consistían en:

- Desarrollar una estrategia coordinada para el empleo.
- Potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable, y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico”.
- Perseguir un alto nivel de empleo, cooperando y apoyando a los Estados, respetando sus competencias.
- Adoptar medidas de fomento a través de intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento y promover planteamientos innovadores y evaluar proyectos piloto⁷³.
- Crear un Comité de Empleo de carácter consultivo, cuyas tareas serían: supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo, elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo, consultando a los interlocutores sociales.

⁷¹ El Consejo Europeo de Essen estableció cinco sectores de actuación prioritarios en el mercado de trabajo: refuerzo de las inversiones en formación profesional, intensificación del crecimiento del empleo, reducción de los costes laborales indirectos, mejora de la efectividad de las políticas y medidas a favor de colectivos en riesgo de exclusión.

⁷² Libertad promulgada ya en el Tratado de Maastricht.

⁷³ En el que se establecía la necesidad de reformas estructurales y acciones específicas para fomentar el empleo, no contemplándose la armonización legal entre los Estados miembros.

- Intervenir en las áreas de salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, integración de las personas excluidas del mercado laboral, información y consulta de los trabajadores, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral, igualdad de trato en el trabajo, exclusión social, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato y representación y defensa colectiva de los trabajadores y empresarios⁷⁴.

Para la consecución de estos objetivos, se fijaban como sujetos intermedios de la política económica de empleo a los Estados miembros de la Unión, quienes deberían contribuir con sus políticas de empleo, coordinando sus actuaciones en el seno del Consejo como sujeto agente de la política de empleo. El Consejo debería examinar la política de empleo en la UE y por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, y a los Comités Económico y Social, de las Regiones y de Empleo, tendría que dar las disposiciones y orientaciones que los Estados INCORPORARÍAN a sus políticas económicas.

Con el Tratado de Ámsterdam se pretendía iniciar unas políticas para la consecución del objetivo general del empleo a nivel comunitario con lo que se requeriría un enfoque integrado entre los diversos medios e instrumentos de la UE. Además, con la inclusión de la política de empleo en el Tratado, se ponía fin a las divergencias existentes en la UE, que hasta la fecha no habían permitido alcanzar acuerdos en el Consejo, en aspectos de materia social.

3.- El Consejo Extraordinario de Luxemburgo de 1997.

Los días 20 y 21 de Noviembre de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Luxemburgo para tratar exclusivamente la política de empleo. Se BUSCABA fijar una estrategia desarrollando los acuerdos alcanzados en los tratados, como refleja la siguiente sanción recogida en las conclusiones de dicho Consejo Europeo:

⁷⁴ Dichos objetivos se recogieron dentro del Título 11º, capítulo 1º del Tratado, dedicado a la política social.

“El empleo es un problema que preocupa a la ciudadanía de la Unión y que amenaza la cohesión social, para evitarlo debe ponerse en marcha las disposiciones fijadas por el Tratado de Ámsterdam, coordinando las políticas económicas para conseguir un alto nivel de empleo”.

Para la consecución de este principio conjunto, acordaron la continuación y desarrollo de una política macroeconómica coordinada, sustentada en un mercado interior eficaz que crease las bases de un crecimiento sostenible y un clima favorable a la reactivación del empleo. Asimismo, expresaron la intención de movilizar sistemáticamente las políticas comunitarias al servicio del empleo, tanto si se trataban de políticas marco como de políticas de apoyo, pidiendo la colaboración de los agentes sociales e institucionales.

La estrategia coordinada para el empleo, según se derivaba del artículo 128 del Tratado, se inspiraba en el método seguido para la convergencia económica, salvando las diferencias que existían entre los dos ámbitos y entre las situaciones particulares de cada uno de los Estados miembros. Consistía en definir, para toda la Unión, unas "directrices para el empleo", que se basaran en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que debería llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera o, como objetivo final, lograr un aumento significativo de la tasa de empleo de forma duradera. Basándose en este análisis, las "directrices" fijarían unos objetivos intermedios, cuya realización sería supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados. Asimismo, se priorizaban como medios para la consecución de los fines las medidas activas de inserción profesional frente a las medidas pasivas de ayuda.

Las directrices (fines), que se describen a continuación y que estaban agrupadas en cuatro pilares, deberían incluirse en planes de acción nacionales para el empleo⁷⁵, elaborados por los Estados miembros con una perspectiva plurianual, efectuándose su materialización mediante la fijación de objetivos nacionales

⁷⁵ Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo fueron elaborados anualmente entre 1998 y 2004, integrándose posteriormente en los Planes Nacionales para la Inclusión Social con objetivos plurianuales. Todos estos planes serán analizados en el capítulo 6 para el caso de España en la parte que afecta al empleo de las personas con discapacidad.

cuantificables (siempre que fuera posible y oportuno), y estableciéndose medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. Los Estados miembros fijarían los plazos para lograr el resultado pretendido, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los medios administrativos y financieros de que dispusieran.

Pilar I: Mejorar la capacidad de inserción profesional.

Directriz: Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración.

Medios: Elaboración de planes preventivos centrados en la capacidad de inserción profesional, basándose en la determinación precoz de las necesidades individuales, en un plazo no superior a cinco años⁷⁶, ofreciendo una nueva oportunidad a todos los jóvenes antes de 6 meses en paro y a los adultos con más de 12 meses en paro, en forma de empleo, formación, reciclaje, prácticas laborales o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional.

Directriz: Sustituir medidas pasivas por medidas activas.

Medios: Revisión y adaptación de los sistemas de prestaciones y de formación, cuando resulte necesario de modo que fomenten activamente la capacidad de inserción profesional e inciten realmente a los desempleados a buscar y aceptar un puesto de trabajo o una formación, marcándose un objetivo intermedio de aproximación progresiva a la media de los tres Estados miembros que mejores resultados hayan obtenido en este ámbito, y como mínimo del 20%.

Directriz: Fomentar un planteamiento de cooperación.

Medios: Celebración con los interlocutores sociales, según sus respectivas atribuciones y ámbitos de actuación, de acuerdos para aumentar las posibilidades de formación, experiencia profesional, periodos de prácticas u otras medidas que faciliten la capacidad de inserción profesional. Asimismo, se realizarán acuerdos para el desarrollo de formación permanente.

Directriz: Facilitar la transición de la escuela a la vida laboral.

Medios: Mejora de la eficacia de sus sistemas escolares a fin de reducir sustancialmente el número de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela, velando por dotar a los jóvenes de una mayor capacidad de adaptación a las transformaciones tecnológicas y económicas y de cualificaciones del mercado de trabajo mediante la creación o desarrollo de sistemas de aprendizaje.

⁷⁶ Este plazo podía ser superior en los Estados miembros que tuvieran una tasa de desempleo particularmente elevada.

Pilar II. Desarrollar el espíritu de empresa.

Directriz: Facilitar la creación y gestión de empresas a través de una normativa clara, estable y fiable y mejorando las condiciones para el desarrollo de los mercados de capitales de riesgo.

Medios: Creación de nuevas empresas mediante el fomento de las facilidades del Banco Europeo de Inversiones conjugadas con los esfuerzos de los Estados miembros. Reducción y simplificación de las cargas administrativas y fiscales que recaen sobre las pequeñas y medianas empresas, en particular las relativas a la contratación de más trabajadores. Fomento del trabajo por cuenta propia, mediante el estudio de los obstáculos existentes para su reducción.

Directriz: Aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo.

Medios: Explotación eficaz de todas las fuentes potenciales de puestos de trabajo, como las nuevas tecnologías y las innovaciones, examinando las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo en la economía local, la economía social y las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado.

Directriz: Adaptar el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo e invertir la tendencia a largo plazo al aumento de los impuestos y gravámenes obligatorios sobre el trabajo⁷⁷.

Medios: Reducción progresiva de la carga fiscal total y, cuando proceda, el objetivo de reducir progresivamente la presión fiscal sobre el trabajo y los costes no salariales del trabajo (en particular el trabajo poco cualificado y poco retribuido), sin poner en entredicho el saneamiento de la hacienda pública ni el equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social. Análisis, si procede, de la conveniencia de crear una tasa sobre la energía o sobre las emisiones contaminantes, o cualquier otra medida fiscal. Estudio, sin obligación alguna, de la conveniencia de reducir los tipos del IVA sobre los servicios intensivos en mano de obra no expuestos a competencia transfronteriza.

Pilar III: Fomentar la capacidad DE ADAPTACIÓN de los trabajadores y de las empresas.

Directriz: Modernizar la organización del trabajo.

Medios: Negociación a los niveles adecuados, en particular a escala sectorial y

⁷⁷ Que pasaron del 35% en 1980 a más del 42% en 1995.

en las empresas con los interlocutores sociales, de acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluidas las fórmulas flexibles de trabajo, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad de las empresas y de alcanzar el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad. Dichos acuerdos podrán versar, por ejemplo, sobre el cómputo anual del tiempo de trabajo, la reducción del tiempo de trabajo y de las horas extraordinarias, el fomento del trabajo a tiempo parcial, la formación permanente y la interrupción de la actividad profesional. Introducción en su legislación de tipos de contratos más adaptables, Las personas que trabajen con arreglo a contratos de trabajo de este tipo deberían beneficiarse, al mismo tiempo, de una seguridad suficiente y de un mayor reconocimiento profesional compatible con las necesidades de las empresas.

Directriz: Apoyar la capacidad de adaptación de las empresas.

Medios: Reconsideración de las trabas, en particular las de tipo fiscal, que dificultan la inversión en recursos humanos y, en su caso, ofrecimiento de incentivos fiscales o de otra índole para el desarrollo de la formación en la empresa. Análisis también de toda normativa nueva para cerciorarse de que contribuye a reducir las trabas al empleo y a incrementar la capacidad de adaptación a los cambios estructurales económicos del mercado laboral.

Pilar IV: Reforzar la igualdad de oportunidades.

Directriz: Combatir la discriminación entre hombres y mujeres.

Medios: plasmación por parte de los Estados de la voluntad de promover la igualdad de oportunidades en un incremento de la tasa de ocupación de las mujeres, debiendo también estar atentos al desequilibrio en la representación de la mujer o del hombre en ciertos sectores de actividad y en ciertas profesiones, realizando los esfuerzos necesarios.

Directriz: Conciliar la vida laboral con la vida familiar.

Medios: Supervisión y potenciación de manera regular de la aplicación de las diversas directivas y acuerdos entre los interlocutores sociales relativas a las políticas sobre interrupción de la actividad profesional, permiso parental y trabajo a tiempo parcial por revestir especial importancia para mujeres y hombres, siendo necesaria una oferta suficiente de servicios de guardería y de asistencia a otras personas a cargo, a fin

de favorecer la incorporación y continuidad de hombres y mujeres en el mercado laboral.

Directriz: Facilitar la reincorporación al trabajo.

Medios: Supresión progresiva de los obstáculos que dificultan la reincorporación a la vida activa remunerada tras una ausencia.

Directriz: Favorecer la inserción de los minusválidos en el trabajo.

Medios: atención a las dificultades que puedan experimentar las personas minusválidas para incorporarse a la vida activa.

4.- Pacto Europeo para el Empleo: Los Consejos Europeos de Cardiff y Colonia.

En el Consejo de Cardiff de los días 15 y 16 de Junio de 1998 se evaluaron los primeros planes nacionales de acción para el empleo. En estos planes se pone de manifiesto que una sociedad emprendedora e integradora debe dar a todos los ciudadanos y, en particular, a jóvenes y desempleados de larga duración, la posibilidad de trabajar y contribuir a un desarrollo económico y social amplio.

Los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron en la Cumbre la importancia de intentar mantener un crecimiento sostenido y duradero para conseguir las condiciones necesarias para la creación de empleo. Para ello, se decidió establecer un diálogo macroeconómico más efectivo y consistente incluyendo en el mismo reformas económicas, siempre que se combinase con la estrategia coordinada de empleo.

El Consejo señaló la necesidad de una amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y de la eficacia de los mercados de bienes, servicios y capitales, todo ello destinado al incremento de la competitividad. A este objetivo se le denominó como Proceso de Cardiff.

Por último, el consejo también pretendía que se mejorase las medidas activas, intensificación del aprendizaje permanente, aprovechamiento de la capacidad generadora de empleo del sector servicios, compatibilizar la vida laboral y familiar y establecer un mercado laboral accesible, todo ello siguiendo las directrices impuestas por los cuatro pilares del Proceso de Luxemburgo para la lucha contra el desempleo.

Por otra parte, en el Consejo Europeo de Colonia de los días 3 y 4 de junio de 1999, se alcanza la consolidación de la estrategia de la UE para el empleo, fijándose las

bases de una política de empleo comunitaria en la que se consideran todos aquellos factores económicos que de alguna manera inciden en el mercado laboral. Se aprueba así el llamado Pacto Europeo para el Empleo, también conocido como Proceso de Colonia.

El Pacto Europeo para el Empleo tenía como objetivo fomentar la coordinación de las políticas económicas y de empleo mediante el diálogo macroeconómico con participación de representantes del Consejo, de la Comisión, del Banco Central Europeo y de los interlocutores sociales, constituyendo un planteamiento eficaz para la puesta en marcha de la política macroeconómica orientada al crecimiento y a la estabilidad.

Este Proceso de Colonia trataba de combinar de forma equilibrada las políticas macroeconómicas mediante:

- Una política financiera que, sin descuidar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, reestructurase los presupuestos generales de las Administraciones Públicas favoreciendo la inversión y la creación de puestos de trabajo competitivos.
- Una evolución de los salarios con incrementos en función de la productividad obtenida.
- Una política monetaria cuyo principal objetivo fuese la estabilidad de precios.

Por tanto, el Pacto Europeo para el Empleo integraba ya así todos los acuerdos alcanzados en el área de empleo mediante: una estrategia combinada para el empleo (Luxemburgo), reformas económicas (Cardiff) y la combinación de las políticas macroeconómicas (Colonia), situando la política económica de empleo como prioridad dentro de los objetivos de la UE.

5.- Consejo Europeo de Lisboa: El reto (no alcanzado) del pleno empleo.

En la Cumbre de Lisboa de los días 23 y 24 de Marzo de 2000, tras el estudio y análisis de la coyuntura económica europea, se decidió fijar un nuevo objetivo estratégico para la década: “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. La consecución de dicho objetivo requería una estrategia global dirigida a:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior.
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.
- mantener las perspectivas económicas de crecimiento mediante la aplicación de medidas razonables de política macroeconómica.

En este Consejo Europeo se fijaba en última instancia las medidas necesarias para alcanzar el objetivo del pleno empleo, poniéndose también de manifiesto una serie de problemas que tenía el mercado laboral, tales como: insuficiente creación de puestos de trabajo en el sector terciario (pese a su potencialidad), desigualdades regionales, altas tasas de desempleo y de parados de larga duración, desajustes entre oferta y demanda de trabajo, baja participación de las mujeres en el mercado, evolución demográfica tendente al envejecimiento de la población europea, sector de las tecnologías de la información y de la comunicación poco desarrollado, mayores necesidades de cubrir demandas de trabajo cualificado (especialmente en las TICS, etc.

Asimismo se analizaron dos circunstancias de vital importancia para la economía y los sistemas educativos y, por tanto, para el mercado de trabajo:

- la globalización de la economía, que imponía que la UE se situase en la vanguardia de los sectores de mayor competencia,
- y la aparición y desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito laboral, requiriendo su incorporación en la educación (como etapa pre-mercado laboral) y en la formación permanente de los trabajadores.

En Lisboa, se planteó que la economía del conocimiento podría incrementar sustancialmente la creación de empleo en toda la actividad económica y, especialmente en los servicios con la innovación de nuevos bienes y servicios.

El Consejo consideró que todos los ciudadanos de la Unión deberían tener un acceso óptimo a la economía digital, ya que ésta permitiría una mejora de la calidad de vida y un incremento en la productividad y competitividad del empleo. El objetivo

pretendido se basaba en que la transición a la sociedad de la información incluyera a todos, haciendo hincapié en evitar la exclusión de cualquier colectivo, haciendo especial mención a las personas con discapacidad, y que el reparto del crecimiento fuera equitativo. Por estos planteamientos, los objetivos a corto plazo fijados por el Consejo fueron: el acceso de todas las escuelas a Internet antes de 2001 y formación del profesorado en nuevas tecnologías y conexión de todos los servicios a Internet antes de 2003.

Ante la constatación de la relación inversa entre el nivel de estudio y la tasa de desempleo, se propuso que se incrementara la formación al término de los estudios, con el fin de reducir un 50% el número de personas entre 18 y 24 años que solo terminaban el primer ciclo de enseñanza secundaria.

En esta transición a la economía de la innovación y conocimiento se necesitaban reformas estructurales como:

- Creación de una cultura dinámica empresarial, potenciando a las PYMES, reduciendo los costes administrativos y fiscales.
- Culminar un mercado interior plenamente operativo y liberalizado.
- Reformar el modelo social, promocionando el trabajo, garantizando los sistemas públicos de pensiones, la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.

Asimismo, un marco europeo tendría que definir las nuevas cualificaciones básicas que deberían proporcionarse a través de la formación continua (cualificaciones en materia de TIC, idiomas extranjeros, cultura tecnológica, espíritu empresarial y competencias sociales). Debería establecerse un diploma europeo de cualificaciones básicas de TI, con procedimientos descentralizados de certificación, para promover la instrucción informática en la Unión. Por otra parte, se deseaba fomentar los medios para estimular la movilidad de estudiantes, profesores y personal de formación e investigación, tanto mediante un mejor uso de los programas comunitarios existentes como mediante la supresión de obstáculos y una mayor transparencia en el reconocimiento de los títulos y periodos de estudio y formación. Por último, se decidió fijar un modelo europeo común de curriculum vitae, de utilización voluntaria, para contribuir a la movilidad ayudando a la evaluación del conocimiento adquirido, tanto por parte de los centros de educación y formación como por parte de los empresarios.

Este panorama analizado llevó a la UE a plantearse superar diversos retos con objetivos operativos y cuantificables con el fin de consolidar la estrategia frente a la globalización con el seguimiento de tres líneas de actuación:

- 1.- Adecuar las políticas macroeconómicas y conseguir el pleno empleo en 2010, con una tasa de actividad del 70% y una tasa de paro friccional.
- 2.- Consolidar un mercado único europeo más competitivo y con cobertura al desarrollo del capital humano y de la economía de la innovación y el conocimiento.
- 3.- Modernizar los sistemas de protección social y promoción de mecanismos de creación de empleo más dinámicos, para conseguir una sólida tasa de crecimiento del 3%, siempre que no se modificase el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y no comprometiese la independencia del Banco Central Europeo.

En la propuesta de directrices para ese año 2001, aprobada por el Consejo, se reafirmó el objetivo global de creación de las condiciones para el pleno empleo⁷⁸ a través de reformas económicas y la cohesión social. Estas directrices abordaban el papel de los interlocutores sociales que debían asumir la aplicación y supervisión de las mismas, a través de los siguientes cuatro ámbitos de actuación:

A. Mejorar la empleabilidad y reducir las deficiencias de cualificaciones, en especial proporcionando a los servicios de empleo una base de datos a escala europea sobre empleos y oportunidades de formación; promover programas especiales para permitir que los parados adquirieran el nivel de cualificaciones adecuado.

B. Dar una mayor importancia a la formación continua como componente básico del modelo social europeo, entre otros, fomentando entre los interlocutores sociales acuerdos sobre innovación y formación continua, aprovechando la complementariedad entre la formación continua y la adaptabilidad, mediante una gestión flexible de la jornada laboral y la alternancia, formación-empleo, e introduciendo un premio europeo para empresas particularmente innovadoras. El progreso hacia estos objetivos debería evaluarse de forma comparativa.

⁷⁸ El Consejo Europeo consideró que el objetivo global de estas medidas debería ser, con base en las estadísticas disponibles, aumentar la tasa de empleo de una media del 61% a tan cerca como sea posible del 70% y aumentar la tasa de empleo para las mujeres de una media del 51% a más del 60%, a más tardar en 2010.

C. Aumentar el empleo en los servicios, incluidos los servicios personales; se podría implicar a la iniciativa privada, a la pública o al sector terciario, con soluciones apropiadas para las categorías menos favorecidas.

D. Fomentar todos los aspectos de la igualdad de oportunidades, incluida la reducción de la segregación profesional, y una mayor posibilidad de reconciliar vida laboral y vida familiar, en especial estableciendo un nuevo punto de referencia para unos mejores cuidados a la infancia.

En cuanto al colectivo de personas con discapacidad, dentro de las conclusiones del Consejo, se fijaba la promoción de acciones de integración social, con carácter prioritario.

Por último, en los acuerdos del Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de Diciembre de 2001 se analizaba una comunicación relativa a la calidad del empleo y se proponía una mayor interacción entre economía, empleo y política social para mejorar su eficiencia. Así pues, se establecieron diez dimensiones del trabajo o líneas con el fin de mejorar la calidad del empleo:

- 1.- Calidad intrínseca del trabajo.
- 2.- Cualificación, formación continua y progreso en la carrera.
- 3.- Igualdad de sexos para promover la igualdad de oportunidades.
- 4.- Salud y seguridad en el trabajo.
- 5.- Flexibilidad y seguridad para fomentar aptitudes positivas.
- 6.- Aumentar la inclusión y el acceso al mercado de trabajo.
- 7.- Búsqueda de un equilibrio entre la vida laboral y familiar.
- 8.- Diálogo social para que los trabajadores estén informados del desarrollo de sus empresas.
- 9.- No discriminación por edad, discapacidad, origen, religión u orientación sexual.
- 10.- Resultados económicos y productividad.

Con el desarrollo del Tratado de Ámsterdam y la aplicación de los procesos para el empleo iniciado en Luxemburgo y continuado en Cardiff, Colonia y Lisboa, la UE

pretendía la consecución del pleno empleo, en un entorno de crecimiento y estabilidad y con la consolidación de un área económica integrada y competitiva en un entorno de globalización.

No obstante, la crisis sufrida a partir de 2008 provocó que no se pudieran alcanzar los objetivos fijados para la década, teniendo que realizar un nuevo escenario con unos nuevos objetivos con referencia 2020.

6.- La Estrategia Europa 2020.

La reciente crisis económica ha provocado notables retrocesos en los indicadores económicos de la UE impidiendo que se haya podido conseguir los objetivos de Lisboa, anteriormente comentados, con lo que la UE ha diseñado una nueva política económica con referencia 2020.

Dentro de los indicadores de empleo, se cree que la tasa de actividad del 66% podría disminuir por la evolución demográfica. Asimismo, se aprecia bajas tasas de empleo de mujeres y población de mayor edad, incidiendo más significativamente sobre los colectivos más vulnerables como el de personas con discapacidad.

Por otra parte, se estima que la demanda de mano de obra cualificada se pueda incrementar, reduciéndose la demanda de trabajo no cualificado, por lo que se hace necesario dotar de formación y educación a los trabajadores, extendiéndose la misma durante toda la vida laboral.

Así pues, la Comisión Europea (2010a) pretende centrar la política económica en los siguientes tres objetivos generales:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

Para la consecución del crecimiento en las tres vertientes citadas, la UE ha optado por fijarse una serie limitada de objetivos específicos, denominados en la estrategia como objetivos emblemáticos, que se puedan medir y que sean capaces de reflejar las

diferentes situaciones nacionales, basándose en datos suficientemente fiables y comparativos:

- nivel de empleo de la población de 20 a 64 años: incremento desde el 69% de 2009 al 75%⁷⁹.
- I+D: inversión del 3% del PIB.
- Cambio climático y fuentes de energía: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % respecto a los niveles de 1990, o en un 30 % si se dan las condiciones, e incrementar el uso de energía renovables en el consumo final hasta el 20% y su eficiencia también en un 20%.
- Educación: reducción del abandono escolar desde el 15% al 10% e incremento de la población de 30 a 34 años con estudios superiores del 31% al 40%.
- Lucha contra la pobreza: reducción en un 25%, suponiendo 20 millones de europeos.

Centrándonos en el tercer objetivo general relativo al crecimiento integrador, se pretende dar más protagonismo a las personas mediante altos niveles de empleo, invertir en formación cualificada, luchar contra la pobreza y modernizar el mercado de trabajo, el sistema de formación y el modelo de protección social, todo ello para facilitar que los trabajadores puedan anticiparse mejor a los cambios, necesarios durante periodos de crisis. Asimismo, también se busca una mayor cohesión territorial dentro de la UE y una igualdad de oportunidades más efectiva.

Asimismo, se requiere la modernización y consolidación de las políticas de empleo, de educación y formación y de los sistemas de protección social, mediante el incremento de la tasa de actividad, la reducción de la tasa de paro estructural, el aumento de la productividad y la promoción de la responsabilidad social empresarial (RSE).

Por consiguiente, las medidas a adoptar son:

- Definir y ejecutar, junto con los interlocutores sociales europeos, la segunda fase de la agenda de “flexiguridad”⁸⁰.

⁷⁹ Se pretende conseguir una mayor participación de las mujeres y los trabajadores de mayor edad, así como una mejor integración de los inmigrantes en la población activa.

⁸⁰ Término acuñado en el Mercado de trabajo Danés, la flexiguridad, En teoría, se trata de una estrategia política encaminada a lograr un mercado de trabajo flexible, que además garantice la protección social de los trabajadores, además de su contribución a que el Mercado de Trabajo sea más reactivo, inclusivo y

- Adaptar el marco legislativo a las nuevas modalidades del trabajo (jornada laboral, trabajadores desplazados, nuevos riesgos para la higiene y la seguridad laboral, etc.).
- Facilitar y promover la movilidad laboral en el interior de la UE y adaptar mejor la oferta laboral a la demanda con el apoyo financiero apropiado de los fondos estructurales (FSE especialmente), y promover una política de inmigración laboral prospectiva y flexible.
- Reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y del diálogo social a todos los niveles (europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa), y promover la cooperación reforzada entre las instituciones del mercado de trabajo como puedan ser los servicios públicos de empleo.
- Dar un fuerte impulso al marco estratégico de cooperación en educación y formación con participación de todos los interesados bajo los principios del aprendizaje permanente.
- Asegurar que las competencias necesarias para participar en el aprendizaje permanente y en el mercado laboral son adquiridas y reconocidas en toda la enseñanza general, profesional, superior y en la educación de adultos, y desarrollar un Marco Europeo de Cualificaciones, Competencias y Ocupaciones (MECCO).

Por otro lado, los estados miembros deberán:

- Ejecutar planes nacionales de flexiguridad, con el objetivo de reducir la segmentación del mercado laboral, facilitar la movilidad y la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Revisar y controlar regularmente la eficiencia de los sistemas fiscales y de subvenciones para que el factor trabajo sea atractivo, prestando especial atención a los trabajadores no cualificados y eliminando los obstáculos del trabajo por cuenta propia.

competitivo. La flexiguridad se basa en realidad en tres pilares: la flexibilidad a la hora de contratar y despedir, la alta protección social para los desempleados, y una política de formación y reinserción laboral muy activa.

- Promover nuevas formas de equilibrio entre vida laboral y familiar, políticas de envejecimiento activo y de igualdad entre sexos.
- Promover y controlar la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social.
- Dar un fuerte impulso a la aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones, mediante el establecimiento de los consiguientes marcos nacionales.
- Garantizar que las competencias requeridas para proseguir la formación y el mercado laboral sean reconocidos en toda la educación general, profesional, superior y de adultos, incluyendo el aprendizaje no formal e informal.
- Desarrollar colaboraciones entre el mundo educativo y de formación y el mundo laboral, en especial mediante la implicación de los interlocutores sociales en la planificación de la educación y la impartición de formación.

7.- Las políticas europeas sobre discapacidad.

7.1.- Las primeras iniciativas comunitarias.

El primer programa europeo dirigido específicamente a las personas con discapacidad, que sirvió para establecer los pilares de una incipiente política social comunitaria en materia de discapacidad, fue el Programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos, aprobado en 1974. En él se afirmaba que la finalidad general de las iniciativas comunitarias relativas a las personas con discapacidad debería consistir en medidas encaminadas a ayudarles para que pudieran llevar una vida normal independiente y plenamente integrada en la sociedad, estableciéndose de manera explícita la promoción de la capacidad de trabajo como la vía fundamental para la integración en la sociedad.

En los años 80 las instituciones europeas fueron dedicando una atención creciente al colectivo de estudio con una amplia producción legislativa, tanto en el ámbito del empleo, como de la educación, vida diaria, protección social, etc. Algunas de esas iniciativas en materia de empleo fueron las siguientes:

- Resolución del Parlamento Europeo sobre la integración económica, social y profesional de los minusválidos en la Comunidad, de 11 de mayo de 1981, coincidiendo con el Año Internacional de las Personas con Discapacidad.

- Comunicación de la Comisión sobre líneas directrices de una acción comunitaria para la inserción social de los minusválidos, de 4 de noviembre de 1981.
- Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en la sede del Consejo sobre la integración social de los minusválidos, de 21 de diciembre de 1981.
- Recomendación del Consejo sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad de 24 de julio de 1986, etc.

Pero donde se aprecia el salto cualitativo y cuantitativo en las iniciativas europeas, es a partir de 1988 con la aprobación y puesta en marcha del Segundo programa de acción de la Comunidad en favor de los minusválidos (Programa HELIOS) de desarrollo entre 1988 y 1991, teniendo dicho programa su continuidad con el Tercer Programa de Acción o HELIOS II para el periodo 1993-1996.

El Programa Helios I y II fueron dotados con 19 y 37 millones de ECUS, respectivamente, siendo sus objetivos la promoción de una plataforma de cooperación entre los Estados miembros, la estimulación de los intercambios en los ámbitos de la integración económica y social, la igualdad de oportunidades, la vida independiente de las personas con discapacidad, la readaptación funcional, la integración en la educación y la formación profesional, etc.

Otro programa de gran relevancia emprendido por la Comisión Europea fue la Iniciativa HORIZON, aprobada el 18 de diciembre de 1990. Su primera fase se desarrolló entre 1990 y 1993, siendo ampliada para un segundo periodo entre 1994 y 1999. Su presupuesto, a cargo de los Fondos Estructurales fue de 183 y 730 millones de ECUS, respectivamente.

La iniciativa HORIZON fijaba como objetivo principal potenciar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, a través de la formación profesional y de la adaptación de las infraestructuras a las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

En 1996 la Comisión aprueba la Comunicación titulada “igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías: una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalía”, ofreciendo un enfoque basado en las ideas de igualdad de oportunidades, no discriminación, derechos, normalización, inclusión y plena participación, apoyándose en los planteamientos recogidos en las Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Naciones Unidas,

1993) sobre la base de la experiencia adquirida a lo largo del Decenio de las personas con discapacidad, y en la recomendación del Consejo de Europa sobre Una política coherente para la integración de las personas con minusvalía (Consejo de Europa, 1992), favoreciendo la integración, por encima del objetivo más limitado de la adaptación, como fin general de cualquier política social emprendida por la UE y de aplicación por los Estados miembros en colaboración permanente con los agentes sociales y las organizaciones de personas con discapacidad.

En materia de empleo, la Comunicación hace énfasis en la necesidad de consolidar medidas para la inserción laboral del colectivo, mediante la integración de las políticas de empleo de las personas con discapacidad en las políticas generales de los Estados para combatir el desempleo de larga duración y la exclusión económica y del aprovechamiento del potencial de las tecnologías de la información y comunicación para el logro de la igualdad de oportunidades, todo ello mediante la utilización de los Fondos Estructurales.

En particular, la Comisión dio apoyo técnico y financiero al Foro Europeo de la Discapacidad⁸¹, ejecutando igualmente medidas de apoyo a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad que desarrollasen una labor activa en materia de igualdad de oportunidades.

La participación de los agentes sociales como actores clave en el esfuerzo para integrar a las personas con discapacidad en el mercado de trabajo es otro de los ejes de la estrategia de la Comisión. En respuesta a la invitación de la Comisión, los interlocutores sociales elaboraron a escala comunitaria un Compendio de buenas prácticas sobre la integración de las personas con discapacidad en el mundo laboral, que fue remitido al Consejo Europeo de Viena en diciembre de 1998. Por otra parte, el 19 de mayo de 1999, adoptaron una declaración conjunta sobre el empleo de las personas con discapacidad, en la que afirmaron que la inclusión de previsiones para la promoción del empleo de las personas con discapacidad en las directrices generales sobre empleo era un enfoque correcto, y declararon su compromiso con la integración laboral del colectivo.

⁸¹ Creado en 1997 por las organizaciones europeas y nacionales representativas de las personas con discapacidad y sus familias, se trata de una plataforma independiente y única en Europa. Su finalidad es desempeñar un papel activo ante las instituciones comunitarias para proteger y defender los derechos de las personas con discapacidad a través de influir en la legislación y en las iniciativas de la UE (véase European Disability Forum, 2007).

7.2.- El Año Europeo de las Personas con Discapacidad 2003.

A fin de afianzar su compromiso en favor de las personas con discapacidad y, en líneas más generales, de reforzar la sensibilización sobre este tema, la UE decidió proclamar 2003 Año Europeo de las Personas con Discapacidad (AEPD).

Esta iniciativa de la Comisión y de los Estados miembros ofreció a las personas con discapacidad, en los ámbitos nacionales, regionales y locales, una ocasión única para poner de manifiesto todas aquellas cuestiones que más les preocupaban y de esta manera contribuir a la definición de unos fines específicos a conseguir por medio de medidas efectivas. Se trataba en definitiva de movilizar a la Sociedad europea a favor de una mayor inclusión del colectivo de personas con discapacidad.

El AEPD fue presentado como una campaña de los ciudadanos, basada en una sólida alianza entre las organizaciones no gubernamentales que representaban a las personas con discapacidad (Foro Europeo de la Discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad a nivel nacional), en el compromiso de las administraciones públicas y de los interlocutores sociales, y en el apoyo de las empresas y las organizaciones de la economía social, siempre con el compromiso y el apoyo del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité de las Regiones y de algunas organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa.

Gracias a las numerosas conferencias y debates públicos que tuvieron lugar en toda Europa, con amplia cobertura por parte de los medios de comunicación e Internet, el AEPD supuso un hito en la política europea para las personas con discapacidad, que les permitió reivindicar sus derechos y su plena participación en la vida social y económica.

Una de las conclusiones de los debates entablados en el marco del AEPD fue que “las personas con discapacidad se enfrentan en toda la UE a numerosos problemas comunes y, sobre todo, que estos problemas atañen a toda la sociedad”.

Entre otros problemas se señalaban la exclusión social, la estigmatización⁸², la necesidad de reforzar la capacitación, la movilidad y la accesibilidad, la mejora de la

⁸² Se señalaba, entre otros el decisivo papel que desempeñan los medios de comunicación de masas en la erradicación de los estereotipos que pesan sobre las personas con discapacidad, adoptándose en junio de

calidad de vida y la necesidad de una atención adecuada. También se analizó la situación de los niños, la posible doble discriminación de las mujeres, el papel de las familias y la situación específica de los jóvenes.

El AEPD supuso un impulso renovado para que los Estados miembros diesen nuevos pasos hacia la consecución de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, impulsando un cambio de orientación hacia las medidas activas, sentándose las bases de las acciones a emprender dentro de una política a largo plazo.

Así pues, en el marco del AEPD, los ministros de empleo y asuntos sociales aprobaron la Resolución sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad⁸³, donde se instaba a los Estados miembros, a la Comisión y a los interlocutores sociales a proseguir los esfuerzos encaminados a la supresión de las barreras a la integración y la participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, adoptando medidas destinadas a asegurar la igualdad de trato y mejorando la integración y la participación en todos los niveles del sistema educativo y de formación.

7.3.- La igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en la Unión Europea en materia de empleo (2004-2010).

7.3.1.- El enfoque general de la Unión Europea: objetivos y medios.

El tradicional compromiso de la UE en favor de sus ciudadanos con discapacidad, a partir de 2003 y como consecuencia del Año Europeo de las Personas con Discapacidad, se articuló entorno a un nuevo enfoque: de un planteamiento que consideraba a las personas con discapacidad como meros beneficiarios pasivos de asistencia, se reconoció las reivindicaciones legítimas del colectivo en materia de igualdad de derechos y la estrecha relación entre participación e inserción.

El objetivo general de la UE consistiría en: contribuir a configurar una sociedad plenamente inclusiva, destacando el papel fundamental que desempeñan la lucha contra

2003, una Declaración europea sobre los medios de comunicación y la discapacidad. Véase Fundación CIREM (2004) y CERMI (2008) como referencias relativas a la imagen de la discapacidad.

⁸³ Resolución del Consejo de 15 de julio de 2003 sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad (2003/C 175/01). DOUE de 24/07/2003.

la discriminación y la promoción de la participación de las personas con discapacidad en la economía y en la sociedad.

Para alcanzar este fin general, la Comisión propuso varios instrumentos o variables intermedias, haciendo el máximo uso posible de los métodos de cooperación voluntarios que permitiesen una participación adecuada de todos los agentes sociales o sujetos agentes: Estados miembros, interlocutores sociales, sociedad civil, etc. Se trata, sobretudo, del método abierto de coordinación en materia de empleo, inclusión social y aprendizaje permanente, ámbitos esenciales para las personas con discapacidad, debiéndose traducir los objetivos comunes o específicos, en políticas nacionales y en la generalización de buenas prácticas.

Los objetivos específicos establecidos serían los siguientes:

- Potenciar el respeto de la diversidad mediante la protección de los derechos individuales.
- Reforzar la accesibilidad del entorno mediante la supresión de las barreras.
- Fomentar la inclusión por medio del empleo: la estrategia europea de empleo, los Fondos Estructurales y la modernización de la protección social.
- Promover la integración social y luchar contra la exclusión mediante el proceso europeo de inclusión social.
- Mejorar las estructuras sociales que favorecen la participación y potenciar su papel.

La mayoría de las acciones en el campo de la discapacidad son principalmente competencia de los Estados miembros y se abordan de forma más eficaz a escala nacional. Por consiguiente, para alcanzar su objetivo estratégico, la Comisión velaría por la consecución de tres objetivos operativos complementarios:

- Asegurar la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE, relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y abrir el debate sobre la estrategia de lucha contra la discriminación.
- Integrar adecuadamente las cuestiones de discapacidad en las políticas comunitarias.
- Mejorar la accesibilidad para todos.

7.3.2.- Primera fase del Plan de Acción de la Unión Europea 2004-2005.

La Comisión, en su Comunicación titulada “Igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad: Un plan de acción europeo”, quiso poner en marcha en 2003 un plan de acción de la UE en materia de discapacidad, de carácter plurianual, que permitiese la planificación y supervisión de acciones prioritarias, en el ámbito europeo y nacional, que contribuyesen significativamente al aprovechamiento de las oportunidades y a la consecución de los objetivos anteriormente citados en materia de integración económica y social, igualdad de acceso y participación efectiva.

La Comisión, tras la clausura del AEPD, elaboró el primer Plan de Acción para el periodo 2004-2005, definiendo los ámbitos de intervención prioritarios para esta primera fase del plan de acción, agrupándose bajo los siguientes cuatro pilares complementarios:

- Acceso al empleo y mantenimiento en la vida activa.
- Aprendizaje permanente, como medio para apoyar la capacidad de inserción profesional, la adaptabilidad, el desarrollo personal y la ciudadanía activa de las personas con discapacidad.
- Aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías, que desempeñan un papel decisivo para garantizar la igualdad de oportunidades y la movilidad en la economía⁸⁴.
- Accesibilidad del entorno público (barreras físicas).

Los puntos que figuran a continuación presentan una serie de acciones concebidas para hacer frente a los objetivos y a las nuevas necesidades, a fin de mejorar la tasa de ocupación y la integración de las personas con discapacidad en la economía y la sociedad⁸⁵. La lista de acciones, que no es exhaustiva, recoge las acciones propuestas dentro del primer pilar, acceso al empleo y mantenimiento en la vida activa:

⁸⁴ Las nuevas tecnologías pueden suponer una barrera infranqueable, si éstas no son accesibles, limitando el desarrollo y la vida autónoma de las personas con discapacidad o, por el contrario, pueden ser la gran solución a los problemas que día a día se pueden encontrar el colectivo, siempre y cuando estas sean accesibles o puedan ser usadas con normalidad por las personas con discapacidad (Cazallas, 2006).

⁸⁵ La agenda de Lisboa establecía que las políticas de empleo de los Estados miembros deberían promover de manera equilibrada tres objetivos complementarios entre sí: pleno empleo, calidad y productividad del trabajo, y cohesión e inclusión sociales. Todos estos objetivos revisten un interés evidente para la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. De hecho, uno de los objetivos generales se refiere al concepto de mercado de trabajo inclusivo, requiriendo en consecuencia la integración efectiva de las personas con discapacidad, así como de los colectivos desfavorecidos.

- Política de lucha contra la discriminación: respaldo de las acciones de sensibilización sobre la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.
- Estrategia europea de empleo (EEE) revisada⁸⁶: seguimiento de la puesta en práctica por parte de los Estados miembros, con la mejora del acceso a las medidas activas de mercado de trabajo y de la oferta de asistencia y asesoramiento personales, con la intensificación de la lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo evitando las trampas de la asistencia, con la promoción del uso de las TIC y la mejora del aprendizaje y la formación profesional⁸⁷.
- Fondo Social Europeo: se insta a los Estados miembros a tomar en consideración las necesidades de las personas con discapacidad en las actividades financiadas por los programas generales del FSE y de la iniciativa comunitaria EQUAL⁸⁸. Ambos programas constituyen los principales instrumentos financieros de la UE para traducir en acciones concretas sus objetivos en materia de empleo de las personas con discapacidad.
- Diálogo social: profundización del diálogo con los interlocutores sociales a nivel europeo acerca de la contribución de estos a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el mercado de trabajo; en particular, se insta a los interlocutores sociales a asegurar la aplicación concreta de las recomendaciones formuladas en su Declaración de 20 de enero de 2003 titulada Promover la igualdad de oportunidades y el acceso al empleo para las personas con discapacidad, respaldando iniciativas en el marco del diálogo social sectorial (por ejemplo el acuerdo voluntario sobre empleo de las personas con discapacidad previsto en el sector del comercio).
- Promoción de la sensibilización y la difusión de planteamientos y experiencias en el campo de la RSE encaminados a favorecer la contratación de discapacitados, según lo propuesto en la Comunicación relativa a la RSE (Comisión, 2002).

⁸⁶Véase Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

⁸⁷ En 2004, la Comisión presentó al Comité de empleo un documento de trabajo en el que se analiza la incorporación de las medidas sobre discapacidad en la estrategia (Comisión, 2005a).

⁸⁸ En el marco de la iniciativa EQUAL existían cinco grupos temáticos europeos que corresponden a sus prioridades horizontales: capacidad de inserción profesional, espíritu de empresa, adaptabilidad, igualdad de oportunidades y solicitantes de asilo.

Adicionalmente, el Reglamento de la Comisión 2204/2002 relativo a las ayudas estatales para el empleo autorizaba a los Estados miembros a crear incentivos para los empleadores y talleres protegidos.

➤ Integración en el ámbito de la salud y la seguridad: se pretende que en las iniciativas comunitarias pertinentes en materia de salud y seguridad se tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad. En este sentido, están cubiertas por la legislación europea relativa a este último ámbito a través de la Directiva 89/654/CEE⁸⁹.

7.3.3.- Segunda fase del Plan de Acción de la Unión Europea 2006-2007.

La estrategia de la UE para el bienio 2006-2007 se siguió estructurando entorno a los tres pilares: legislación y medidas contra la discriminación, eliminación de las barreras físicas e incorporación de los aspectos relacionados con la discapacidad en las políticas comunitarias para facilitar la inclusión activa del colectivo.

En este contexto, la comunicación de la comisión (2005b) señalaba una serie de objetivos y acciones prioritarios para la segunda fase (2006-2007) del plan de acción, haciendo especial hincapié en la inclusión activa de las personas con discapacidad.

Para apoyar la estrategia de Lisboa reorientada, esta Comunicación hizo un llamamiento a los Estados miembros para que fomentasen la inclusión de las personas con discapacidad en sus programas de reformas para el crecimiento y el empleo⁹⁰. Asimismo, esta Comunicación constituye el primero de los informes sobre la situación general de las personas con discapacidad en la UE que la Comisión se comprometió a publicar cada dos años con ocasión del Día europeo de las personas con discapacidad.

La segunda fase del plan de acción se centraba en la inclusión activa de las personas con discapacidad, tomando como base la noción ciudadana de discapacidad de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión⁹¹, lo que implicaba que el colectivo debería tener las mismas opciones individuales y el mismo control sobre su vida

⁸⁹ Donde se prevé, en los puntos 20 y 15 de sus anexos I y II respectivamente, que «los lugares de trabajo deberán estar acondicionados teniendo en cuenta, en su caso, a los trabajadores minusválidos. Esta disposición se aplicará, en particular, a las puertas, vías de comunicación, escaleras, duchas, lavabos, retretes y puestos de trabajo utilizados u ocupados directamente por trabajadores minusválidos». Además, por lo que respecta a los lugares de trabajo en los que se hayan efectuado «modificaciones, ampliaciones y/o transformaciones después del 31/12/1992, el empresario deberá tomar las medidas necesarias para que se ajusten a las disposiciones mínimas correspondientes que figuran en el Anexo I (art. 5).

⁹⁰ Véase el Programa Nacional de Reformas de España (2005-2010) en el capítulo siguiente.

⁹¹ Art. 26: La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

cotidiana, reforzando la idea de favorecer un entorno de vida independiente.

Se recordaba, tal y como ya se analizó, que un aspecto clave de la estrategia de Lisboa era atraer a más personas al trabajo y retenerlas, aumentar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social. Consecuentemente, en este plan seguiría siendo prioritario el incremento de la tasa de actividad de las personas con discapacidad.

Se señalaba, entre otros problemas, el bajo número de personas que volvían a trabajar después de haber sufrido un problema de salud grave o una discapacidad sobrevenida. Por tal motivo, se proponían estrategias para la adaptación y reincorporación a la actividad de estos individuos, mediante la promoción de servicios de rehabilitación, asistencia personal individualizada y políticas encaminadas a hacer que trabajar les fuera rentable.

Se quería también que el FSE siguiera apoyando la inclusión activa de las personas con discapacidad en la sociedad y en el mercado de trabajo en su programación para el periodo 2007-2013, estableciéndose como actuaciones prioritarias los itinerarios de inserción y reincorporación laboral para las personas desfavorecidas, tales como las personas con discapacidad.

Las otras tres prioridades propuestas en este II Plan de acción se centraban en los siguientes aspectos:

- Promover el acceso a servicios asistenciales y de apoyo de calidad.
- Fomentar la accesibilidad de bienes y servicios.
- Aumentar la capacidad de análisis de la UE mediante estudios basados en datos de encuestas de Eurostat (Módulo ad hoc sobre empleo de las personas con discapacidad y de los registros administrativos de los Estados miembros), elaboración de estadísticas coherentes sobre la integración de las personas con discapacidad (dentro del programa estadístico comunitario para 2002-2007) y del desarrollo del sexto y séptimo programa marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2002-2006 y 2007-2013). Por último, también se propone el análisis de los tipos de discriminación múltiple que afecten a las personas con discapacidad.

7.3.4.- Tercera fase del Plan de Acción de la Unión Europea 2008-2009.

En la tercera fase del Plan de Acción Europeo (Comisión, 2007a) se proponían medidas en los siguientes bloques:

- Fomentar la accesibilidad al mercado laboral.
- Promover la accesibilidad de bienes, servicios e infraestructuras.
- Consolidar la capacidad analítica de la Comisión para apoyar la accesibilidad.
- Facilitar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas⁹².
- Complementar el marco legislativo comunitario de protección contra la discriminación.

Dentro del fomento del empleo, la Comisión volvía a proponer un enfoque global para elevar el índice de empleo de las personas con discapacidad mediante una combinación de programas de empleo flexibles, empleo con apoyo, inclusión activa y medidas positivas que complementasen la legislación europea vigente en materia de no discriminación.

Asimismo, la Comisión (2007b) expresaba su propósito de tantear las posibilidades de aumentar y mantener el índice de empleo de las personas discapacitadas, de acuerdo con el marco general de mejora de la flexibilidad combinada con la seguridad del mercado laboral (flexiguridad o flexiseguridad).

También en materia de empleo, la Comisión valoraba muy especialmente el empleo con apoyo⁹³, modelo que, no habiendo terminado de alcanzar todas sus potencialidades, se consideraba que tiene la flexibilidad suficiente para proporcionar una asistencia personal y unas adaptaciones del lugar de trabajo, pudiendo dar respuestas muy eficientes a las necesidades de las personas con discapacidad para su integración en el mercado de trabajo ordinario.

⁹²En base a la adopción con éxito de una Decisión del Consejo en marzo de 2007 sobre la firma de la Convención de las Naciones Unidas, los ministros comunitarios responsables de las discapacidades y la Comisión acordaron en Berlín en junio de 2007 la necesidad de una rápida ratificación por parte de los Estados miembros.

⁹³ El Empleo con apoyo se define como el empleo integrado en la comunidad dentro de empresas normalizadas, para personas con discapacidad que tradicionalmente no han tenido posibilidad de acceso al mercado laboral, mediante la provisión de los apoyos necesarios dentro y fuera del lugar de trabajo, con la ayuda de un preparador laboral que le forma en el mismo puesto de trabajo, a lo largo de su vida laboral, y en condiciones de empleo lo más similares posible en trabajo y remuneración a las de otro trabajador sin discapacidad en un puesto equiparable dentro de la misma empresa (véase Jordán y Verdugo, 2006).

La Comisión también instaba a los intermediarios del mercado laboral para que se diese una mayor coordinación entre oferta y demanda de trabajo para contribuir a la generación de servicios de formación y de reinserción profesional.

Por último, en el citado Plan, la Comisión proponía las siguientes medidas:

- Mejora de los servicios de empleo accesibles a las personas con discapacidad a través de la Red europea de Jefes de los Servicios Públicos de Empleo.
- Publicación de un documento de trabajo con modelos de buenas prácticas correspondientes a las directrices de la Estrategia Europea de Empleo y sugerencias para ayudar a los jóvenes con discapacidad en su transición de la educación al mercado laboral.
- Refuerzo de la integración de la discapacidad en los programas nacionales de reforma y fomentar la definición de objetivos nacionales.
- Simplificación de las normas sobre ayudas estatales al empleo con apoyo y una política de inclusión activa de las personas desfavorecidas, especialmente las personas con discapacidad.
- Acceso a unos servicios sociales de calidad.

8.- Marco Actual: La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020.

La crisis económica que ha afectado a toda Europa ha tenido una repercusión especialmente negativa en aquellos colectivos en riesgo de exclusión como puedan ser las personas con discapacidad. Por tal motivo, la Comisión Europea (2010b) considera que es imperativo actuar, proponiendo una nueva Estrategia Europea sobre Discapacidad para el periodo 2010-2020, que sustituya a la anterior.

La Comisión, mediante la colaboración permanente con los Estados miembros, pretende luchar contra los obstáculos que impiden tener una Europa sin barreras, para lo que ha suscrito sendas Resoluciones del Parlamento Europeo y del Consejo⁹⁴.

Esta Estrategia pretende como siempre proporcionar un marco de acción a escala europea y nacional con la que abordar las distintas situaciones por las que

94 Resoluciones SOC 375, de 2 de junio de 2010, y 2008/C 75/01 del Consejo y Resolución B6-0194/2009, P6_TA(2009)0334 del Parlamento Europeo.

pueda atravesar el colectivo, mediante la mejora de su calidad de vida repercutiendo indirectamente en mayores beneficios para la sociedad y a la economía, pero sin imponer una burocracia innecesaria a la industria y las administraciones.

El objetivo general de la nueva Estrategia va a ser el siguiente: “capacitar a las personas con discapacidad para que puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y la sociedad europeas, especialmente a través del mercado único”.

Lograr dicho objetivo, asegurando también simultáneamente la puesta en marcha de la Convención de las Naciones Unidas, va a exigir cierta coherencia de las políticas comunitarias, para lo que la Comisión tiene identificados ocho ámbitos prioritarios de actuación: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior.

Asimismo, se determinan una serie de medidas claves respecto a cada uno de los ámbitos citados, teniendo todos ellos un potencial importante para contribuir a los objetivos generales de la Estrategia y de la Convención, habiendo contribuido a su definición los diversos documentos políticos en materia de discapacidad elaborados en las diferentes instituciones comunitarias y del Consejo de Europa, los resultados del Plan de Acción de la UE en materia de discapacidad (2003-2010) y una consulta realizada a los Estados miembros, las partes interesadas y el público en general. Además, la Comisión también quiere abordar la situación de las personas con discapacidad a través de la Estrategia Europa 2020, sus iniciativas emblemáticas y el relanzamiento del mercado único.

Entrando en los ámbitos de actuación predefinidos, en el ámbito del empleo, la Comisión pretende explotar el pleno potencial de la Estrategia Europa 2020 y de su Agenda de nuevas cualificaciones y empleos facilitando a los Estados miembros análisis, orientaciones políticas, intercambios de información y otro tipo de apoyo. También quiere Dar a conocer mejor la situación de las mujeres y los hombres con discapacidad respecto al empleo, identificando retos y proponiendo soluciones. Se quiere Prestar especial atención a los jóvenes con discapacidad en su transición de la educación al empleo. Abordará la movilidad interna en el mercado de trabajo ordinario y en el empleo protegido a través del intercambio de información y del aprendizaje mutuo. Asimismo, tratará la cuestión de las actividades por cuenta propia

y de los empleos de apoyo a las iniciativas voluntarias que promueven la gestión de la diversidad en el lugar de trabajo, tales como cartas de la diversidad firmadas por la empresa o iniciativas de empresa social.

La actuación de la UE estará encaminada a apoyar y complementar los esfuerzos nacionales destinados a los siguientes aspectos:

- Analizar la situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral.
- Luchar para evitar que las personas con discapacidad caigan en la trampa de las prestaciones por discapacidad, disuasorias de entrar en el mercado laboral.
- Contribuir a su integración en el mercado laboral mediante la financiación del FSE.
- Desarrollar políticas activas de empleo.
- Mejorar la accesibilidad de los lugares de trabajo.
- Desarrollar servicios de colocación profesional, estructuras de apoyo y formación en el lugar de trabajo.
- Promover el uso del Reglamento general de exención por categorías⁹⁵, que permite conceder ayudas estatales sin notificación previa a la Comisión.
- Posibilitar que las personas con discapacidad tengan ingresos por actividades laborales en el mercado de trabajo ordinario.

Dentro del ámbito de actuación de la Educación y la formación, la UE respaldará mediante LA ET 2020⁹⁶, los esfuerzos nacionales encaminados A:

- Suprimir las barreras jurídicas y organizativas que sufren las personas con discapacidad en los sistemas generales de educación y de formación continua.
- Apoyar una educación inclusiva, un aprendizaje personalizado y una identificación temprana de necesidades especiales.
- Facilitar una formación y un apoyo adecuados a los profesionales que trabajan a todos los niveles educativos e informar sobre tasas y resultados de participación.

Por último, de los ocho ámbitos mencionados, cabe reseñar también el referido a la protección social. Como se ha visto en el capítulo 2, una participación menor en la

⁹⁵ Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión (DO L 214 de 9.8.2008).

⁹⁶ Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020).

educación y en el empleo puede conllevar, entre otros factores, a desigualdades en los niveles de ingresos y pobreza para las personas con discapacidad, por lo que la Comisión estima necesario que el colectivo se beneficie de los sistemas de protección social y de los programas de reducción de la pobreza, de ayudas a la discapacidad, de planes de vivienda pública y de otros servicios de facilitación, así como de programas de prestaciones y de jubilación.

La puesta en marcha de la Estrategia y de las medidas propuestas en los diferentes ámbitos anteriormente citados deben sustentarse en los siguientes CUATRO instrumentos generales:

- Sensibilización. Se trata de informar en mayor medida al colectivo de sus derechos y del ejercicio efectivo de los mismos, prestando especial atención a la accesibilidad de los materiales y los canales de información. Asimismo, se quiere concienciar a la Sociedad de todo lo referente a la discapacidad, promoviendo la sensibilización hacia los enfoques de tipo diseño para todos en los productos, servicios y entornos. La actuación de la UE respaldará y complementará las campañas nacionales de sensibilización sobre las capacidades y las contribuciones de las personas con discapacidad y potenciará el intercambio de buenas prácticas en el Grupo de Alto Nivel en materia de Discapacidad.
- Apoyo financiero. La Comisión se asegurará de que todos los programas de la UE que afecten al colectivo, con independencia de su ámbito de actuación, tengan la financiación necesaria. Los instrumentos de financiación de la UE, especialmente los Fondos Estructurales, deberán ser aplicados respetando la accesibilidad y la no discriminación, optimizando su uso, siempre de acuerdo con la legislación comunitaria en materia de competencia, en particular las normas sobre ayudas estatales.
- Estadísticas y recopilación y seguimiento de datos. La Comisión procurará racionalizar la información sobre discapacidad recopilada mediante diversas encuestas de la UE de ámbito social⁹⁷ y desarrollará además una encuesta específica sobre barreras a la integración social del colectivo, presentando una serie de indicadores para hacer un seguimiento de su situación respecto a los

⁹⁷ Entre otras, las estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida en la UE, el módulo ad hoc de la EPA o la Encuesta comunitaria de salud por entrevista.

objetivos principales de Europa 2020 (educación, empleo y reducción de la pobreza). La actuación de la UE apoyará y complementará los esfuerzos de los Estados miembros por recoger datos y elaborar estadísticas que pongan de relieve las barreras que impiden a las personas con discapacidad ejercer sus derechos. Asimismo, deberá complementar la elaboración de estadísticas periódicas sobre cuestiones de discapacidad.

- Mecanismos requeridos por la Convención. El marco de gobernanza que establece el artículo 33 de la Convención (organismos gubernamentales, mecanismo de coordinación, mecanismo independiente y participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones) debe abordarse a dos niveles: respecto a los Estados miembros, en una amplia gama de políticas de la UE, y en el marco de las instituciones de la Unión. A escala de la UE, se establecerán mecanismos de coordinación basados en instrumentos existentes tanto entre los servicios de la Comisión y las instituciones de la Unión como entre la UE y los Estados miembros. La puesta en práctica de esta Estrategia y de la Convención se debatirá periódicamente en el Grupo de Alto Nivel en materia de Discapacidad con representantes de los Estados miembros y de sus organismos gubernamentales nacionales, con la Comisión, con personas con discapacidad y sus organizaciones, y con otras partes interesadas.

CAPÍTULO 6. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

1.- Introducción.

Las políticas a favor de las personas con discapacidad en España parten en primer lugar de la propia Constitución, donde se establecen los principios generales en su artículo 49:

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”

Asimismo, los derechos de las personas con discapacidad, al igual que el resto de los españoles, deben estar amparados en el artículo 1.1, que establece que la igualdad es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España; al artículo 9.2, en virtud del cual corresponde a los poderes públicos promover las condiciones "para que la libertad y la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", y al artículo 14, que dispone que todos los españoles son iguales ante la ley, "sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Adicionalmente, a las personas con discapacidad, también les afecta lo dispuesto en el artículo 35.1 donde se establece: Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”, Consecuentemente, el colectivo debe ser incluido en las políticas de empleo y en el objetivo del pleno empleo, recogido en el artículo 40.1.

No obstante, será el año 1982 donde se sitúe realmente el arranque de las políticas de empleo a favor del colectivo con la aprobación de la LEY 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos⁹⁸. En dicha Ley ya se apuntaba al empleo y a las políticas activas como elementos fundamentales para la integración, tal y como se desprende de los siguientes artículos de la Ley:

Artículo 18. 1. Se entiende por rehabilitación el proceso dirigido a que los minusválidos adquieran su máximo nivel de desarrollo personal y su integración en la vida social, fundamentalmente a través de la obtención de un empleo adecuado.

Artículo 37. Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido.

Artículo 38. 1. Las Empresas públicas y privadas que empleen un número de trabajadores fijos que exceda de 50 vendrán obligadas a emplear un número de trabajadores minusválidos no inferior al 2 por 100 de la plantilla.

A pesar de lo anterior, excluyendo algunos desarrollos normativos puntuales de la LISMI relativos al empleo protegido (Laloma, 2007), ya sea en centros especiales de empleo⁹⁹ o centros ocupacionales¹⁰⁰, mediante la aprobación del Real Decreto 2273/1985 por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo y del Real Decreto 2274/1985 por el que se regula los Centros Ocupacionales para Minusválidos, no será hasta la década de los noventa cuando den comienzo políticas integrales para las personas con discapacidad.

Entrando ya en lo que ha sido la evolución del empleo, En el cuadro 6.1 se pueden ver las tasas de actividad, empleo y paro, mostrando unos incrementos muy

⁹⁸ Actualmente integrada en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

⁹⁹ Los centros especiales de empleo (art. 43 del Real Decreto Legislativo 1/2013) son empresas cuyo objetivo principal es el de proporcionar a los trabajadores con discapacidad, la realización de un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales y que facilite la posterior integración laboral en el mercado ordinario de trabajo (Garrido 2000, Sanchez-Cervera 2000, Méndez 2006 e Ibáñez 2007).

¹⁰⁰ Los Centros Ocupacionales (art. 52 del Real Decreto Legislativo 1/2013) representan los lugares en los que personas con discapacidades severas de todo tipo realizan aquellas actividades de naturaleza no laboral (o en su caso pseudolaboral) de marcado carácter artesanal y que, bien debido a las limitaciones propias de su discapacidad o multidiscapacidad, bien debido en ocasiones a un carácter demasiado proteccionista por parte de sus familiares, no han llegado a acceder (u objetivamente no pueden hacerlo) a un CEE, ya sea como meta final o como posible paso previo a un futuro puesto en aquella parte del mercado ordinario más concienciado o “permeable” a la realidad específica de éstos colectivos.

moderados en los indicadores de actividad y empleo, siendo las tasas de paro variantes, según la coyuntura económica existente en los años para los que se disponen de datos estadísticos.

CUADRO 6.1: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO				
Con discapacidad	1986	1999	2002	2008
Tasa de actividad	28,9	32,3	33,7	35,5
Tasa de empleo	21,1	23,9	28,5	28,3
Tasa de paro	26,9	26,1	15,3	20,3
Sin discapacidad	1986	1999	2002	2008
Tasa de actividad	56,9	64,5	70,0	73,9
Tasa de empleo	44,2	53,8	62,4	65,5
Tasa de paro	22,4	16,6	11,0	11,4

Fuente: EDDM-86 tomados de CES (1995) y EDDES-99, Módulo de la EPA 2002 y EDAD-2008 tomados de INE (2001, 2002 y 2008).

A continuación se van a desarrollar las políticas para personas con discapacidad, de las últimas dos décadas, siendo unas específicas del colectivo, siendo otras generales, pero con medidas que afectan al empleo de los discapacitados.

Dentro de las políticas generales se van a analizar:

- Planes Nacionales para el empleo del Reino de España 1998-2004.
- Programa Nacional de Reformas 2005-2010.
- Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo de 2006.
- Planes Nacionales para la inclusión social.
- Estrategias para la Activación del Empleo.
- Planes Anuales de Políticas de Empleo.

Y dentro de las políticas específicas del colectivo:

- Acuerdo de medidas urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad de 1997.
- Planes de acción para las personas con discapacidad.
- Plan de acción para las mujeres con discapacidad de 2007.
- Estrategia Global para el empleo de las personas con discapacidad de 2008.
- Estrategia Española sobre Discapacidad de 2012.
- Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad de 2014.

Adviértase que varios de estos planes y programas se solapan en el tiempo, apareciendo simultáneamente algunas medidas u objetivos en varios de ellos, o algunas que dan comienzo en unos planes, son finalizadas en otros; no obstante, se ha optado por dejar en cada uno de ellos las medidas que se propusieron.

Todos los planes y medidas citados se enmarcan dentro de las políticas sociales y de empleo que España ha llevado a cabo en los últimos veinte años. Para una revisión y análisis de las mismas véase entre otros Toharia (1998), González y Genaro (2000), Fina (2001), MTAS (2003), Alujas (2003, 2004 y 2006), Cuadrado (2008) y VV.AA. (2010); asimismo, para un acercamiento al mercado de trabajo en el entorno de la crisis actual, véase FUNCAS (2010) y Estudios de Economía Aplicada (2012).

2.- Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (1998-2004).

El día 15 de abril de 1998, en cumplimiento de los Acuerdos del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo DE Luxemburgo de 1997 (ver capítulo 5), se aprobó el primer Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España. Dicho Plan sería el primero de los siete planes que se elaboraron en el periodo 1998-2004, siendo sustituidos posteriormente por el Programa Nacional de Reformas que abarcaría el periodo 2005-2010. Todos ellos, aun siendo planes generales para la consecución de mayores tasas de actividad y empleo de la población, adoptaban medidas generales y específicas para el colectivo de estudio.

Siguiendo el planteamiento del capítulo 3, debe identificarse en primer lugar el sujeto agente de todos los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), del Programa Nacional de Reformas (PNR) y de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIN), estos últimos desarrollados paralelamente a los dos primeros, pero que también incluían medidas relacionadas con el empleo de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión, como se considera al de personas con discapacidad.

En la elaboración de los planes participaron la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y Locales y los Interlocutores Sociales, así como todos los agentes e instituciones que intervendrían en el mercado de trabajo y a los que les afectarían las medidas establecidas en los mismos.

En el ámbito de la Administración General del Estado, las tareas para la elaboración de todos los Planes Nacionales de Acción para el Empleo fueron desarrollados por diferentes grupos de trabajo interministeriales en los que participaron, principalmente y bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Industria y Energía, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Defensa.

Por su parte, las CC.AA., con competencias en la gestión de las políticas de empleo y, por tanto, en el desarrollo de los PNAE, también realizaron sus aportaciones en las Conferencias Sectoriales, aprobando el conjunto de los planes, así como la evaluación de las medidas aplicadas. Adicionalmente, los municipios, a través de su órgano de representación estatal, la FEMP, participaron en la aplicación de los planes en el ámbito local.

Los planes de empleo supusieron una apuesta por las políticas de empleo activas, predominando sobre las políticas de empleo pasivas, para lo que presentaron iniciativas que tenían por objeto mejorar la empleabilidad de los parados, flexibilizar la contratación, la jornada laboral, la sustitución de las horas extraordinarias por contratos fijos a tiempo parcial, la formación y la bonificación de los costes de la Seguridad Social, entre otras muchas medidas, que emanaban directamente de las directrices de los Consejos Europeos, a su vez basados en los principios enumerados en la Estrategia Europea para el Empleo a través de sus cuatro pilares.

El cuadro 6.2 permite analizar la evolución del objetivo del empleo para personas con discapacidad en los Planes de Acción para el Empleo.

Cuadro 6.2: PLANES DE ACCION PARA EL DE ESPAÑA 1998-2004					
Año	Previsto			Presupuesto en euros	
	Personas beneficiada	Acciones de inserción	Acciones de inserción	Acciones de Inserción	Acciones de inserción
1998	992.000	1.263.389	30.475	1.838.285.673	90.524.443
1999	1.100.000	1.538.729	27.096	2.111.800.000	137.000.000
2000	1.100.000	1.535.163	33.909	2.511.424.434	160.071.484
2001	1.085.964	1.516.710	30.872	2.562.047.179	164.505.704
2002	1.140.567	1.628.019	34.317	2.177.498.620	157.385.150
2003	1.510.000	2.114.723	38.711	2.765.400.000	173.000.000
2004	1.460.000	1.717.183	40.437	2.737.800.000	187.100.000

Fuente: Planes Nacionales de acción para el empleo

Véase como las acciones de inserción de personas con discapacidad se mantuvieron entorno al 2% del total de las acciones realizadas y el presupuesto asignado pasó de ser inferior al 5% del total en 1998, a estar por encima del 6% el resto de ejercicios. Por otro lado, el número de acciones dirigidas a las personas con discapacidad mostró su crecimiento más significativo en 1999.

Antes del análisis pormenorizado de cada uno de los planes, es necesario realizar las siguientes dos consideraciones:

- Durante el desarrollo de los PNAE se produjo la transferencia de competencias desde el INEM (institución encargada de su ejecución) hacia las CC.AA., limitando el análisis de la evolución y de sus resultados.
- En los planes, respecto de las personas con discapacidad, no existen propuestas específicas que atiendan la diversidad del colectivo.

No obstante, y a pesar de los dos aspectos anteriores, se van a enumerar en cada uno de los planes las medidas y avances que afecten de manera directa o indirecta a las personas con discapacidad, bien por que se dirijan a ellos, bien por que sean realizadas para colectivos en riesgo de exclusión y se puedan aplicar a los discapacitados.

2.1.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1998

En el primer Plan Nacional de Acción para el Empleo se fijaron como fines específicos o líneas fundamentales de actuación las siguientes:

- Mantenimiento y profundización del diálogo social en el marco de los Acuerdos Interconfederales de 1997 y del diálogo institucional con las CC.AA.
- Incremento de las políticas activas de empleo frente a las pasivas, impulsando los nuevos yacimientos de empleo y el emprendimiento local.
- Impulso de una cultura empresarial, especialmente con PYMES.
- Desarrollo del nuevo Programa Nacional de Formación Profesional, con la integración de la formación reglada, ocupacional y continua.
- Estabilidad en el empleo, reducción de la tasa de temporalidad y apoyo de la contratación a tiempo parcial.
- Reducción selectiva de costes no salariales para colectivos específicos.
- Igualdad de oportunidades, incorporación efectiva de la mujer y eliminación de

barreras.

- Consolidación de políticas activas de discapacitados y lucha contra su exclusión.
- Mejora de los Servicios Públicos de Empleo en la intermediación, descentralizando y personalizando la gestión.

Todas estas líneas de actuación se materializaban en tres variables intermedias u objetivos básicos, según la terminología del Plan:

- Actuar sobre UN MILLÓN DE PERSONAS DESEMPLEADAS mediante acciones de empleo y empleabilidad (de formación o de orientación).
- Promover un plan de apoyo al primer empleo con incentivos a autónomos y profesionales para contratar su primer empleado.
- Impulsar la regulación del TRABAJO A TIEMPO PARCIAL ESTABLE con carácter voluntario para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.

El plan incluía la directriz 19 enfocada exclusivamente a favorecer el trabajo de los minusválidos, donde identificada como posibles obstáculos la escasa motivación y capacidad profesional del colectivo, los prejuicios de las empresas y los empleos de escasa cualificación y baja retribución.

Por tal motivo, las líneas de actuación fundamentales, en coherencia con el Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad de 1997 (ver epígrafe 6.1), estaban enfocadas a la mejora de la capacidad de inserción, a la creación de empleos apropiados y a fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas. El plan establecía las siguientes medidas:

- Ofrecer una oportunidad laboral o de formación profesional ocupacional a 20.000 personas con discapacidad.
- Implantación de 15 nuevos Servicios de Intermediación Laboral adaptados a las necesidades del colectivo y mejora del Registro de trabajadores discapacitados.
- Ofrecer apoyos y subvenciones para 15.000 nuevas contrataciones.
- Ofrecer apoyos a 5.000 perceptores de prestaciones por invalidez para su readaptación y reinserción laboral.
- Adaptar la oferta formativa ocupacional y continua.
- Desarrollo de acciones de participación y cooperación con los Agentes Sociales.
- Potenciación de experiencias innovadoras de transición entre educación y empleo.

- Asimismo, dentro de las medidas dirigidas a la creación de empleos adaptados a las personas discapacitadas, el Plan planteaba las siguientes medidas:
- Apoyo y mejora de la fiscalidad de los empleos ordinarios, autónomos y en centros especiales de empleo.
- Impulso de las cooperativas de integración social en servicios de dependencia.
- Creación de microempresas mediante acuerdos con CCLL y CCAA.
- Incremento del grado de cumplimiento de la cuota de reserva de trabajadores discapacitados con medidas alternativas y mecanismos de control.
- Actualización y mejora del sistema de reserva de plazas para el colectivo en las AAPP.
- Regulación de fórmulas de empleo protegido especial (enclaves, empleo con apoyo, etc.)
- Fomento de la creación de empresas protegidas asociadas a corporaciones empresariales.
- Establecimiento de nuevos sistemas de colaboración entre Centros Especiales de Empleo y empresas ordinarias mediante un modelo de empleo protegido actualizado.
- Eliminación de barreras y adaptación del puesto de trabajo y de los procesos formativos.
- Participación de los Agentes Sociales en la contratación, mantenimiento y promoción de los trabajadores discapacitados.

Para acometer las medidas se destinaron más de 138,3 millones de euros: el 27% a la creación de 3.123 nuevos puestos de trabajo en los Centros Especiales de Empleo, el 21% para apoyo de las contrataciones, el 21% para Formación Ocupacional, el 9% para readaptación y reinserción en el mercado de trabajo de perceptores de prestaciones de invalidez, el 5% para la creación de empleos de proximidad, el 4% para nuevas fórmulas de empleo de protección especial y el 12% restante para acciones de innovación, análisis de los problemas del sector y acción de coparticipación con los Agentes Sociales.

2.2.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1999

El plan del año 1999 es una continuación del año anterior y mantiene las líneas establecidas haciendo especial énfasis en el apoyo del empleo de las personas con discapacidad, además de la continuación de las políticas activas de empleo con la integración del FSE en el PNAE, el impulso de la formación, la igualdad de oportunidades, la movilidad geográfica y el desarrollo de la sociedad de la información.

Como acciones novedosas a desarrollar durante 1999 destacan:

- Facilitar, mediante una nueva ley, la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Preparación de una Ley de Inserción Sociolaboral de personas en situación de exclusión social o marginalidad.
- Reducción de trámites para la creación de PYMES.
- Desarrollo de políticas activas con el inicio del programa Talleres de Empleo, del Programa piloto Compromiso Voluntario de Actividad para beneficiarios de prestaciones por desempleo y del programa de tutoría individualizada para los desempleados con dificultades de inserción.
- Promoción de las políticas de desarrollo Local.

El plan presenta 7 directrices en las que trata de forma específica el empleo de las personas con discapacidad con medidas como las siguientes:

- Mejorar la capacidad de inserción profesional de 48.308 personas con discapacidad empleando 1,1 millón de euros (4,4%), recibiendo 27.026 acciones de inserción laboral (7,9%).
- Desarrollo de la formación permanente a través de los programas de garantía social¹⁰¹ atendiendo a las personas con discapacidad, entre otras.
- Modificación de la **normativa para incrementar las oportunidades de empleo de los trabajadores con discapacidad, establecimiento de programas de fomento de la contratación en el empleo ordinario y del autoempleo y firma de convenios específicos con el movimiento asociativo de personas con discapacidad para abordar iniciativas de fomento del empleo**¹⁰². Fruto del último punto, ONCE se compromete a la creación de 20.000 empleos y a la

¹⁰¹ Destinados a jóvenes entre 16 y 21 años de edad, que no han conseguido alcanzar los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria y carecen de cualificación profesional, tienen el doble objetivo de favorecer la incorporación de los jóvenes al Sistema Educativo y proporcionarles una cualificación elemental que les permita acceder al empleo, caracterizándose por su flexibilidad, tienen una duración que oscila entre 900 y 2.000 horas.

¹⁰² Estas medidas fueron fruto del Acuerdo entre el Fermi y el MTAS de 1997 (ver epígrafe 6.1).

formación de 40.000 personas ciegas o con otras discapacidades a lo largo de un periodo de 10 años (1999-2008) mediante el Plan 20.000-40.000.

- Mejora de **la capacidad de inserción profesional con la adecuación de la formación escolar y apoyo a su contratación (propuesta en el PNAE 1998).**
- Tratamiento fiscal favorable para las personas con discapacidad que pierdan su empleo y que opten por el autoempleo.
- Bonificaciones de los contratos indefinidos realizados a personas con discapacidad con un presupuesto de 1.331 millones de euros.
- Plan Integral de Apoyo a la Familia, cuyos objetivos intermedios eran, entre otros, prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales con medidas en todos los ámbitos de incidencia en la familia: educativo, fiscal¹⁰³ y protección y prestaciones sociales¹⁰⁴.

2.3.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2000

El PNAE 2000 seguía los principales medios o líneas de actuación de planes precedentes, siendo las medidas dirigidas al colectivo las siguientes:

- Mejora de la capacitación profesional con la propuesta de medidas de inserción para los demandantes de menos de 6 ó 12 meses y para los parados de larga duración mediante la realización de 33.909 acciones (2,3%) con un presupuesto de 151,2 millones de euros (6,4%).
- Reforzamiento del programa de empleo selectivo para apoyar la readaptación e inserción laboral de personas en situación de incapacidad permanente total o parcial perceptoras de prestaciones de recuperación profesional.
- Reestructuración del sistema de prestaciones y la fiscalidad del empleo.
- Continuación del desarrollo de la Formación Profesional con el II Programa Nacional de Formación Profesional (vigente hasta 2002), aumentando la oferta de programas de Garantía Social y de otros programas formativos.

¹⁰³ El IRPF fue modificado para establecer unos mínimos exentos y un "mínimo familiar" que variaba entre las 25.000 pesetas por material escolar, por descendientes entre 3 y 16 años, hasta las 600.000 pesetas por cada descendiente o ascendiente con un grado de minusvalía superior al 65%.

¹⁰⁴ Si bien no se tratan de medidas directas al empleo de las personas con discapacidad, si que pueden afectar a la decisión de oferta de trabajo del discapacitado a través de su restricción presupuestaria, al tratarse de rentas del hogar (M_h), tal y como se planteaba en el modelo teórico del capítulo II.

- Tratamiento fiscal favorable para las personas con discapacidad que pierdan su empleo y que opten por el autoempleo.
- Bonificaciones de los contratos de personas con discapacidad, mediante la reducción de las cotizaciones, suponiendo la contratación de 16.000 trabajadores con una inversión de 42,1 millones de euros.
- Establecimiento de medidas alternativas a la obligación de fijar una cuota de reserva del 2% de los puestos para personas con discapacidad¹⁰⁵. Mediante la realización de donaciones económicas a fundaciones que tengan por objeto promover la inserción laboral y la formación de trabajadores discapacitados, o mediante la posibilidad de contratar el suministro de bienes y servicios con Centros Especiales de Empleo¹⁰⁶.
- Implantación de diez unidades especializadas de intermediación laboral con apoyo del Servicio Público de Empleo para la atención de trabajadores discapacitados, intensificándose la cooperación con agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro de personas con discapacidad.
- Continuación del plan 20.000-40.000 de Fundación ONCE para la creación de empleo y la formación entre los años 2000 a 2006 con apoyo público.
- Colaboración con asociaciones del Sector que ofreciesen nuevas oportunidades de formación y empleo en el marco de la sociedad de la información (teletrabajo, automatización de procesos industriales, TIC, etc.).
- Propuesta de desarrollo de un Plan Nacional de atención local integral a personas mayores dependientes y a personas con discapacidad gravemente afectadas, como ámbito de nuevos yacimientos de empleo para personas con discapacidad.
- Creación de Discapnet, portal de la discapacidad en Internet, para el fomento de la utilización intensiva de las TIC.

¹⁰⁵ Las Medidas Alternativas fueron reguladas inicialmente con el Real Decreto 27/2000 de 14 de enero y desarrolladas con la Orden Ministerial de 24 de julio de 2000. El citado Real Decreto fue derogado por el actual Real Decreto 364/2005 de 8 de abril; no obstante, la Orden de 24 de julio de 2000 se mantiene vigente en lo que no se oponga a este real decreto.

¹⁰⁶ Estos, a su vez, destinarán los recursos extraordinarios recibidos como consecuencia de la mayor actividad, a acciones que promuevan la integración efectiva de los discapacitados en el mercado de trabajo.

2.4.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2001

En este plan, además de los objetivos propuestos en los planes anteriores, se introduce un nuevo fin u objetivo consistente en considerar el aprendizaje a lo largo de la vida, con lo que se propone una estrategia de formación permanente apoyada en garantizar progresivamente una oportunidad de formación a todos los ciudadanos, con independencia de la situación en la que se encuentren (jóvenes, adultos, desempleados, ocupados o personas con discapacidad).

Dentro de la formación para discapacitados, se buscaba lo siguiente:

- Que los niños y jóvenes con discapacidad tuvieran la oportunidad de seguir en la enseñanza ordinaria con apoyo de personal docente especializado.
- Que en el supuesto que no pudieran integrarse en la enseñanza ordinaria, fueran dirigidos a centros de educación especial¹⁰⁷.
- Que para los desempleados se fueran adaptando los contenidos de formación progresivamente.
- La creación dentro de Fundación ONCE de la empresa FUNDOSA SOCIAL CONSULTING, S.A. (hoy FSC Inserta) para la gestión de la formación y el empleo de personas con discapacidad.

Por otra parte, para el PNAE 2001, empezaron a ejecutarse una serie de iniciativas de formación duraderas en el tiempo, tales como: aprendizaje permanente¹⁰⁸, Plan de Formación y Empleo en nuevas tecnologías y III Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Dentro de las directrices del PNAE, las medidas que afectaban al colectivo de discapacitados fueron las siguientes:

- Planificación de porcentaje del presupuesto y de número de acciones similares a los del ejercicio precedente, siendo del 6,4% y del 2%, respectivamente.
- Desarrollo del Proyecto de Ley de Formación Profesional y Cualificaciones con la adaptación de la oferta formativa a colectivos con dificultades.

¹⁰⁷ En 2001, existían 4.305 centros y 40.853 alumnos.

¹⁰⁸ Dicha acción se inicia a raíz del documento presentado por la Comisión En el Consejo Europeo de Lisboa y fijaba de las líneas de la estrategia para que la formación a lo largo de la vida responda a los nuevos retos.

- Tratamiento fiscal favorable para las personas con discapacidad que pierdan su empleo y que opten por el autoempleo.
- Bonificaciones de los contratos de personas con discapacidad, mediante la reducción de las cotizaciones, suponiendo la contratación de 18.000 trabajadores con una inversión de 48,1 millones de euros.
- Impulso de la cuota de reserva del 2% en empresas de más de 50 trabajadores y de las medidas alternativas, mediante el establecimiento de acciones conjuntas entre INEM y CERMI para la sensibilización.
- Mejora de la gestión de la intermediación laboral mediante la implantación de un nuevo modelo de coordinación INEM-IMSERSO-CC.AA. para facilitar la valoración, orientación profesional e inserción laboral de los trabajadores con discapacidad en función de sus capacidades reales de trabajo.
- Continuación de los servicios de integración laboral de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.
- Preferencia de los trabajadores con discapacidad para su incorporación a los programas de empleo y formación y negociación de un nuevo plan de empleo para las personas con discapacidad, que diera un nuevo impulso a las políticas de integración laboral adoptadas como consecuencia del I Plan Nacional de Acción para las personas con discapacidad de 1997.
- Continuación del plan 20.000-40.000 de Fundación ONCE para la creación de empleo y la formación entre los años 2000 a 2006 con apoyo público¹⁰⁹.
- Atención preferente a las necesidades del colectivo en los programas de la Sociedad de la Información (INFO XXI) y con la promoción del uso de las TIC.
- Fomento de programas de educación especial para personas con discapacidad en su formación inicial, cuando la discapacidad impidiera su integración en el sistema educativo ordinario (se preveía atender a 27.160 alumnos).
- Incentivación de la incorporación de personas desempleadas como socios en cooperativas, sociedades laborales u otros entes de la economía social.

¹⁰⁹ Se mantuvieron los compromisos iniciales del Plan, lo que supuso dedicar el 70% del presupuesto de la Fundación al Plan, si bien en sus dos primeros años de ejecución ya se habían sobrepasado los objetivos marcados para todo el periodo.

2.5.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2002

Este plan contemplaba al colectivo de estudio en las directrices incluidas en el pilar sobre empleabilidad y relativas a la prevención, la activación, la no discriminación e inclusión social y dentro del pilar sobre espíritu de empresa relativa a las actividades empresariales. Sus actuaciones más relevantes fueron las siguientes:

- Atender a 45.047 personas con discapacidad (el 4%), mediante 34.317 acciones (2,1%), dedicando un presupuesto de 169,2 millones (4,2%).
- Desarrollo de programas experimentales de inserción, ejecutados por entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, con el compromiso de insertar en el mercado ordinario al menos al 30% de los desempleados participantes, previamente seleccionados de colectivos de difícil inserción¹¹⁰.
- Apoyo a la contratación en empresas ordinarias, en centros especiales de empleo y mediante el autoempleo para contratar a 19.000 trabajadores, con una inversión estimada de 50 millones de euros.
- Acuerdo entre el MTAS y el CERMI para poner en marcha un “Plan de empleo para las personas con discapacidad en el siglo XXI”, donde se exploran nuevas vías de inserción en el mercado de trabajo, mediante el empleo con apoyo o los enclaves laborales¹¹¹.
- Continuación del plan 20.000-40.000 de la Fundación ONCE.
- Continuación del régimen de ayudas fiscales a los proyectos de economía social promocionados por trabajadores con discapacidad.
- Promoción de actuaciones para colectivos en riesgo de exclusión por las CCAA.
- Continuación del programa de bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social y de la reducción de las cargas fiscales.

2.6.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2003

¹¹⁰ Se destacaba un programa dirigido a 1.200 personas con discapacidad con dificultades añadidas y con un objetivo de inserción en el mercado ordinario del 35%.

¹¹¹ Como consecuencia de dicho Acuerdo, se aprobó el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad; asimismo se iniciaron los trabajos previos para la regulación del empleo con apoyo, aunque su aprobación no llegaría hasta 2007.

El plan de 2003 se articulaba en diez directrices generales con las que seguían buscando contribuir a la consecución de los fines de la política de empleo, haciendo especial énfasis en las Medidas de apoyo al empleo de discapacitados recogido en los acuerdos con CERMI (CERMI, 2002). Otros objetivos generales de interés fueron la reforma de las prestaciones de desempleo, aprobación de la Ley 56/2003 de Empleo, reforma de la Formación Continua y desarrollo de la Ley de Formación Profesional, etc. La conmemoración de 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidad se reflejó en parte en las medidas propuestas con respecto a los anteriores planes:

- Desarrollo de medidas activas y preventivas para desempleados e inactivos, incidiendo en el desempleo de larga duración y la integración sostenible.
- Realización de 38.711 acciones (1,8%), con un presupuesto de 173 millones de euros (6,3%).
- Fomento del autoempleo posibilitando la capitalización del 100% de las prestaciones por desempleo en un pago único para conseguir 17.260 puestos (el 1,5% del autoempleo total), con un presupuesto de 2 millones (5,1%).
- Sensibilización y formación, mediante la elaboración de códigos y guías de buenas prácticas en materia de atención a personas con discapacidad.
- Ejecución de programas de formación y empleo y de planes personalizados para desempleados, a través de la colaboración de los servicios públicos de Empleo con Agencias de colocación y entidades especializadas en discapacidad.
- Modificación de la normativa reguladora de los Centros Especiales de Empleo, incorporando subvenciones para financiar el empleo con apoyo para personas con discapacidad severa y desarrollo del Real Decreto relativo a enclaves laborales en empresas ordinarias.
- Elevación del presupuesto destinado a bonificaciones hasta 211 millones para la contratación de 60.000 personas con discapacidad.
- Revisión de las incapacidades permanentes cada dos años, si se estimara posibilidad de recuperación y reingreso a la vida activa.

2.7.- Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2004

Este último PNAE se enmarca en un entorno de crecimiento económico con lo que se añade un nuevo objetivo a la política de empleo: incrementar la productividad. Para tal fin, Gobierno e interlocutores sociales firmaron la declaración “Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social”, donde se definieron orientaciones generales, objetivos y materias objeto de diálogo social, entre otras la participación laboral en el mercado de trabajo de personas con discapacidad.

Este PNAE destacaba como variables intermedias sobre las que influir la reducción de las distancias laborales entre hombres y mujeres, impulsar la estabilidad en el empleo, simplificar los trámites para la creación de empresas, etc.

Las principales medidas dirigidas al colectivo fueron las siguientes:

- Aumento de la cobertura y la eficacia de las medidas activas del mercado de trabajo para las personas desfavorecidas, incluido el colectivo de discapacitados.
- Finalización de la modernización de los servicios públicos de empleo¹¹².
- Realización de 40.437 acciones (2,4%), con un presupuesto de 187,1 millones de euros (6,8%).
- Participación prioritaria de trabajadores con especiales dificultades en las acciones formativas a partir de la normativa reguladora del Subsistema de formación continua¹¹³.
- Ampliación de los derechos laborales en situaciones en que la conciliación presenta dificultades añadidas como el caso de las mujeres con discapacidad.
- Incorporación del colectivo en programas orientados a personas excluidas como el Programa CLARA, dirigido a mujeres en riesgo de exclusión para incrementar su empleabilidad a través de itinerarios personalizados de inserción laboral e integración social, o el Programa de Inserción Laboral de Mujeres Víctimas de Violencia de género.
- Aumento de la renta no gravada de los trabajadores con discapacidad y exención de la totalidad de las prestaciones de desempleo.

¹¹² Se incluía completar el sistema de seguimiento estadístico, pero no se incluía al colectivo de personas con discapacidad, de lo contrario se hubiera podido evaluar las diferentes medidas aplicadas.

¹¹³ Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua y Orden Ministerial TAS/500/2004, de 13 de febrero, por el que se regula la financiación de la formación continua en las empresas.

- Incremento de la deducción por contratación de trabajadores con discapacidad en el Impuesto de Sociedades.

Se destacan a continuación medidas consideradas en la Directriz 7 del PNAE relativa a colectivos en riesgo de exclusión y dirigidas exclusivamente a personas con discapacidad, siendo las medidas más importantes del Plan:

- Realizar un plan especial de promoción del empleo de las personas con discapacidad, incentivando el empleo de las mujeres con discapacidad.
- Puesta en marcha del Plan Moncloa, para alcanzar la cuota de empleo del 5% en las convocatorias de empleo de las AA.PP.¹¹⁴ y seguimiento y control del cumplimiento de la cuota de discapacitados en el sector público y en las empresas.
- Modificación de la normativa reguladora de los Centros Especiales de Empleo, modernizando los servicios de ajuste personal y social e intento de regular el empleo con apoyo.
- Potenciar la Metodología de integración laboral MÉTODO ESTRELLA-IMSERSO, con la elaboración de protocolos y programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con discapacidad, diseñando itinerarios de intermediación laboral ajustados al perfil profesional y necesidades específicas.

3.- Programa Nacional de Reformas de España (2005-2010).

Tras el Informe Kok (2004) y el Consejo Europeo de primavera (marzo de 2005) se quiso relanzar la Estrategia de Lisboa “concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo, y teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible”. Para tal fin, se solicitó a los estados miembros que presentasen un programa nacional de reformas (PNR) estructurados en 24 directrices.

¹¹⁴ Para desarrollar esta medida se aprobó el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre que regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

El PNR de España fue elaborado por la Unidad Permanente de Lisboa, bajo la coordinación de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Contó, además, con la colaboración de todos los Ministerios que participaban en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y fue aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de octubre de 2005.

El Gobierno también estableció los mecanismos para que la sociedad tuviera su reflejo en la elaboración y seguimiento del PNR, a través de la participación de Los interlocutores sociales (CEOE, CEPYME, UGT y CCOO), las Cámaras de Comercio, el Congreso y el Senado, las CC.AA., y las CC.LL. a través de la FEMP.

Dicho PNR sería el referente fundamental de la política económica para el periodo 2005- 2010 y giraría entorno a dos grandes objetivos: la convergencia con la renta media per cápita de la UE y superar su tasa media de empleo.

Para ello se desarrollaban los siguientes siete ejes de actuación:

- EJE 1: Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.
- EJE 2: El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA.
- EJE 3: Aumento y mejora del capital humano.
- EJE 4: La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).
- EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AA.PP. y competitividad.
- EJE 6: Mercado de Trabajo¹¹⁵ y Diálogo Social.
- EJE 7: El Plan de Fomento Empresarial.

Los siete ejes enumerados tienen un sentido económico claro. El eje 1 sería la base del resto, ya que incide en el marco macroeconómico y presupuestario. Los ejes 2, 3 y 4 inciden sobre los factores de producción, capital físico, capital humano y capital tecnológico, respectivamente. Asimismo, Los ejes 5 y 6 se centran en los mercados de

¹¹⁵ El PNR señala como características del mercado de trabajo español las siguientes: elevado desempleo juvenil, escasez de contratos indefinidos de jornada parcial, reducida movilidad de los trabajadores y elevada siniestralidad. Asimismo, establece como objetivos intermedios aumentar la tasa de empleo femenina, la tasa de ocupación de los trabajadores mayores, reducir la tasa de desempleo juvenil, la temporalidad, el desempleo y el paro de larga duración, así como la siniestralidad y mejorar la intermediación de los servicios públicos de empleo.

bienes y servicios y el mercado de trabajo y, por último, el eje 7 se refiere al entorno empresarial.

Para lograr los dos grandes objetivos mencionados, el PNR establecía como necesarios un conjunto de objetivos específicos, que deberían incidir en el corto y medio plazo en el aumento de la productividad y en el empleo.

Por otra parte, las medidas que incidirían en el colectivo de discapacitados se localizarían en los ejes relativos al capital humano y al mercado de trabajo (ejes 3 y 6).

Dentro del eje 3, se establece la medida 12, Medidas para incorporar la Sociedad de la Información a la educación como pieza clave de la formación de capital humano. Entre sus principales actuaciones en Ciudadanos y Educación se describen dos destinadas a las personas con discapacidad:

- Ciudadanos: Accesibilidad a la sociedad de la información para personas con discapacidad.
- Educación: Equipamiento adaptado y soporte tecnológico para alumnos con discapacidad.

Dentro del eje 6, se fija, por un lado, la medida 3 dirigida a favorecer la conciliación de la vida laboral y personal. Entre otras actuaciones, considera mejoras en la flexibilidad y seguridad del permiso laboral para, entre otros, las personas con discapacidad.

Por otro lado, se establece también la medida 6 destinada a favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad, así como otros colectivos en riesgo de exclusión social, siendo las principales actuaciones, las siguientes:

- Regulación del empleo con apoyo como medida de fomento del empleo de personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado de trabajo ordinario.
- Creación de equipos multiprofesionales especializados para la integración laboral de personas con discapacidad, mediante el desarrollo del Método Estrella¹¹⁶.
- Diseño de itinerarios de inserción laboral que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad.

¹¹⁶ Metodología creada para la valoración, orientación e inserción laboral de personas con discapacidad (véase Margallo y otros, 2006).

- Seguimiento y control por parte de la inspección de trabajo del cumplimiento de la cuota de reserva de empleo.
- Promoción de la regulación legal de las Empresas de Inserción.
- Creación de Centros Integrales de Empleo para personas en riesgo de exclusión social.
- Actualización de la cuantía de las ayudas para la creación de Centros Especiales de Empleo.

Adviértase que muchas son medidas ya planteadas o iniciadas en los PNAE, antecesores directos del PNR.

4.-Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo de 2006.

El 9 de mayo de 2006, el Gobierno y las Organizaciones sindicales y empresariales, firmaron el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo. El acuerdo “responde al objetivo compartido por todos los participantes en la negociación, de que la sociedad española alcance mayores niveles de desarrollo económico, calidad en el empleo, bienestar social y cohesión territorial. Para lograr este objetivo resulta fundamental impulsar un modelo de crecimiento económico, equilibrado y duradero, basado en la competitividad de las empresas, el incremento de la productividad y la cohesión social. La mejora de la estabilidad en el empleo, que se declara como fin objetivo fundamental del acuerdo, contribuirá a avanzar en esa dirección”.

El Acuerdo contenía un conjunto de medidas con tres finalidades:

- Impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo.
- Limitar la utilización sucesiva de contratos temporales, e introducir mayor transparencia en la subcontratación de obras y servicios entre empresas cuando comparten un mismo centro de trabajo.
- Potenciar la eficiencia de las Políticas Activas de Empleo y la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo y mejorar la protección de los trabajadores ante la falta de empleo, tanto en materia de protección por desempleo como en las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial.

Para alcanzar los objetivos anteriores, se aprobó el Real Decreto-Ley 5/2006, de

9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, que fue convalidado por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre.

Por la presente normativa se establecía un programa de fomento del empleo que establecía las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social con carácter general, que se veían incrementadas para las personas con discapacidad, estableciéndose en la Ley de 4.500 euros anuales para contratos indefinidos o transformaciones de contratos temporales o formativos en indefinidos¹¹⁷.

Asimismo, la bonificación se establecía en 5.100 euros, si se trataba de personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de minusvalía superior al 33% o personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad superior al 65%.

Adicionalmente, las anteriores cuantías se incrementarían en 1.200 euros anuales, si se tenía más de 45 años o para mujeres con discapacidad.

Para contratos temporales, se fijaba una bonificación de 3.500 euros anuales, ampliables a 4.100 euros, si se encontraba en algunos de los supuestos mencionados para los contratos indefinidos.

Por otra parte, no se limitaba la edad para los contratos de formación a personas con discapacidad, potenciando las actuaciones de la Inspección, a través de actuaciones y campañas planificadas y programadas, incluidas las de carácter informativo y de promoción y divulgación de la normativa laboral.

Por último, la disposición adicional duodécima de la Ley instaba al Gobierno a aprobar en el plazo de seis meses una Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2007-2008. Dicha Estrategia fue aprobada en 2008 como se analizará en un epígrafe posterior.

5.- Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

Aparte de los planes generales para el empleo, analizados en los epígrafes precedentes, y de los planes específicos para las personas con discapacidad, que se analizarán más adelante, el colectivo también es objeto de atención en los planes

¹¹⁷ Las bonificaciones fijadas en el Real Decreto-Ley para personas con discapacidad fueron inferiores a las que se venían aplicando, tuviéndose que corregir las mismas en la Ley 43/2006, aunque no se hizo con carácter retroactivo.

Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, dirigidos a diferentes colectivos en riesgo de exclusión.

La Estrategia de Lisboa, que representaba la base de las acciones comunitarias en materia de empleo, innovación, reforma económica y cohesión social, requería ser complementada con la Agenda Social, siendo aprobada en el Consejo Europeo de Niza de Diciembre de 2000 y dando un nuevo impulso al aspecto social a través de una serie de orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social para la elaboración por los estados miembros de sus PNAIN, que se configuran como instrumentos fundamentales en la lucha contra la exclusión social en el entorno europeo y en los Estados miembros.

Cabe preguntarse por qué el empleo de las personas con discapacidad puede ser tratado desde la acción para la inclusión social. Pues bien, se debe a la existencia de un primer nivel de factores que constituyen elementos clave para explicar la situación o el riesgo de exclusión, entre ellos se encuentra la carencia o dificultad de acceso al empleo, la salud, la capacidad psicofísica¹¹⁸, junto con otros como la educación, la formación, la vivienda, el acceso a la sanidad, etc. De hecho puede afirmarse que la gran mayoría de excluidos alcanzan esa situación debido precisamente a la conjunción de tales carencias o factores, entre ellos pueden concurrir las personas con discapacidad. Asimismo, el ámbito familiar y las relaciones sociales constituyen en el caso del colectivo de discapacitados un elemento importante de apoyo en el panorama de la inclusión o exclusión. Su carencia, el proteccionismo familiar o los prejuicios sociales pueden constituir un factor intensificador en las situaciones de exclusión social.

¹¹⁸ Se trata de aquellos problemas de capacidad psico-física o de salud que implican un riesgo de exclusión para las personas que los padecen, más allá de las propias dolencias o limitaciones que impone la enfermedad referida. Al respecto son distintos los colectivos sociales que pueden identificarse: personas que padecen alguna **discapacidad**, **drogodependientes**, personas afectadas por el **alcoholismo**, personas afectadas por el SIDA y aquellos que tienen dificultades para acceder a la **cobertura sanitaria** con la que hacer frente a la pérdida de salud y/o el desarrollo de alguna enfermedad.

5.1.- I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España Junio 2001-Junio 2003.

El primer PNAIN Junio-2001 - Junio-2003¹¹⁹ fue fruto de la colaboración de las AA.PP.: (estatal, autonómica y local), de las aportaciones de distintos Organismos y Entidades del tercer sector¹²⁰ y de los Agentes Sociales.

Entre las diferentes prioridades del plan encontramos una que hace referencia directa al empleo: empleo de calidad para todos. Y a las personas con discapacidad en el grupo de los colectivos más gravemente afectados. El plan establece cuatro objetivos:

- Objetivo 1. Empleo y acceso a los recursos.
- Objetivo 2. Prevención de riesgos de exclusión.
- Objetivo 3. Actuaciones en favor de grupos específicos de las personas más vulnerables.
- Objetivo 4. Movilización de todos los agentes.

El colectivo de personas con discapacidad y su relación con el empleo son tratados dentro de los objetivos 1 y 3 citados.

En el primero de ellos, empleo y acceso a los recursos, se trata el acceso al empleo de las personas excluidas a través del fomento del acceso al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión. Las actuaciones previstas fueron las siguientes:

- Impulsar políticas de empleo global e integradoras.
- Potenciar políticas activas de empleo para colectivos desfavorecidos.
- Potenciar la contratación en los servicios de atención a las personas dependientes (niños, personas con discapacidad, mayores) y en los servicios de medio ambiente.

¹¹⁹ En Fernández (2001) se realiza un análisis comparativo de los primeros Planes Nacionales para la Inclusión Social presentados por los Estados miembros de la UE, señalándose la falta de objetivos cuantificables y de medios de la mayoría de los PNAIN.

¹²⁰ La especial flexibilidad de las ONG, su cercanía a la problemática social y su capacidad para canalizar las preocupaciones ciudadanas, convierten a las organizaciones solidarias en entidades decisivas de toda estrategia eficaz de lucha contra la exclusión social, desarrollando además *programas a favor de la inclusión social de los más desfavorecidos, estimulando simultáneamente la participación* de las personas implicadas y desde la colaboración con el sector público.

- Apoyar la consolidación y mejora del empleo en las ONG en cuanto agentes estratégicos para la cohesión social.

En el objetivo 3 se establecen medidas específicas en favor de grupos de personas más vulnerables, ya que los considera necesitados de medidas de carácter transversal. Entre las medidas encontramos: mejorar la situación de las personas con discapacidad, excluidas o en riesgo de exclusión. Para ello establece 11 actuaciones, 6 de ellas relacionadas con el empleo:

- Desarrollo del Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002
- Elaborar el Plan Estatal de Accesibilidad y de programas de accesibilidad arquitectónica, urbanística, en la comunicación y en el transporte, en colaboración con otras AA.PP. y ONG.
- Impulsar el cumplimiento de la cuota de reserva para puestos de trabajo o de medidas alternativas para la inserción de las personas discapacitadas.
- Mejorar la gestión de intermediación laboral para trabajadores con discapacidad mediante la implantación de un nuevo modelo de coordinación INEM - IMSERSO y CC. AA. y apoyar la creación y mejora de los servicios específicos de intermediación laboral, gestionada por entidades sin ánimo de lucro, para personas con discapacidad.
- Impulsar el PLAN 20.000/40.000 de Fundación ONCE para la creación de puestos de trabajo para personas con discapacidad entre 1999-2006.
- Elaborar un programa de actuación de promoción social de la mujer con discapacidad.

Los resultados más visibles fueron en la adaptación de las políticas activas a las necesidades particulares de los colectivos tratados, mediante programas específicos y mediante el fomento de la contratación con las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social.

En cuanto al objetivo 3, en su apartado de personas con discapacidad, las medidas más reseñables, ya se encontraban en el I Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (1997-2002). Por otra parte, las actuaciones específicas de mejora de la intermediación laboral también se recogían en el II Plan de Empleo para las personas con discapacidad. Por último, se debe resaltar como se empieza a introducir la dimensión de género con una mayor atención a las mujeres con discapacidad mediante

la prevención de la exclusión social (véase los trabajos de Riu, 2001 y Huete, 2013) y la consolidación de redes y asociaciones de mujeres con discapacidad.

5.2.- II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005.

El II PNAIN 2003-2005 se volvió a elaborar en el marco de la estrategia europea, construida sobre los acuerdos sucesivos adoptados en las cumbres de Lisboa, Niza, Barcelona y Copenhague, y se estructuró en torno a los cuatro objetivos comunes establecidos previamente en el primer plan.

Entrando en los aspectos que afectaban al colectivo de personas con discapacidad en relación con el empleo, la mayoría de las medidas eran parecidas a las del plan anterior, concentrándose en los objetivos 1 2 y 3.

Objetivo 1: empleo y acceso a los recursos.

- Impulsar una política de empleo global e integradora para todos.
- Reducir la temporalidad en el empleo, a través del fomento de la contratación indefinida.
- Establecer nuevas bonificaciones para favorecer la contratación de colectivos especialmente vulnerables, en concreto se establecía para las mujeres con minusvalías una bonificación del 90%, si tenía 45 o más años, y del 80%, si es menor de esa edad.
- Incrementar hasta el 5% el cupo reservado para personas con discapacidad en las ofertas de empleo público.
- Ampliar la cobertura y flexibilizar el acceso a las rentas activas de inserción para personas que tengan especiales dificultades sociales.
- Potenciar programas de apoyo en todos los niveles educativos para personas que padecen discapacidades psíquicas, físicas, sensoriales y graves trastornos de personalidad o de conducta, con vistas a su integración.
- Objetivo 2: Prevención de los riesgos de exclusión:
- Promover la alfabetización digital de las personas con discapacidad.
- Garantizar la accesibilidad a la información de las AA.PP. proporcionada por medios electrónicos.

- Objetivo 3: Mejorar la situación de las personas con discapacidad en riesgo de exclusión
- Aprobar un nuevo Plan de Acción para Personas con Discapacidad.
- Aprobar la Ley de Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad:
- Realizar campañas de sensibilización, acciones formativas y medidas para la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.
- Impulsar el cumplimiento de la cuota de reserva para puestos de trabajo y establecer medidas alternativas para la inserción.
- Desarrollar programas experimentales de formación y empleo para personas discapacitadas, mediante la colaboración del INEM, las CC.AA. y COCEMFE.

En el periodo de vigencia de este II PNAIN, se intensificó, tanto en términos de beneficiarios como de presupuesto, el alcance de las medidas del objetivo 1. el presupuesto destinado a medidas de fomento de empleo para personas en situación o en riesgo de exclusión social se incrementó de 6,7 millones de euros en 2003 a 7,9 millones de euros en 2004, estableciéndose nuevas bonificaciones para favorecer la contratación de personas especialmente vulnerables, como las personas con discapacidad. El gasto asociado al programa de Renta Activa de Inserción, cuya cobertura fue ampliada a este grupo, pasando de 74 millones de euros en 2003 a 163 millones en 2004.

En cuanto al empleo, el MTAS, a través del Plan FIP, realizó cursos de formación relacionados con las tecnologías de la información y comunicación dirigidos a personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social, de los que se beneficiaron especialmente personas con discapacidad.

En 2003 se aprobó el II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad y en 2004 se presentó el "Libro Blanco de la Dependencia". Además, se aprobó la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Se aprobó también el Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad. Por último, en 2003 se aprobó el Plan Nacional de Accesibilidad (2004-

2012), entre cuyas medidas destacaba el incremento de la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad.

5.3.- III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006.

El III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006, como los dos planes anteriores, fue también elaborado en el marco de la estrategia europea para la inclusión social.

Se siguieron manteniendo los cuatro objetivos de los planes anteriores, que tenían como líneas estratégicas: la adecuación de crecimiento económico y bienestar social, mejora de las condiciones de vida, impulso de un sistema nacional de atención a personas dependientes, asegurar la igualdad de oportunidades, crear más y mejores puestos de trabajo para las personas con mayores dificultades, proporcionar una educación de calidad, acceso a las nuevas tecnologías, etc.

Analizando ya los objetivos, las medidas destinadas al empleo del colectivo de estudio fueron los siguientes:

Objetivo 1: empleo y acceso a los recursos.

- Fomentar la integración de las personas que han de enfrentarse a necesidades específicas en el mercado de trabajo, desarrollando su empleabilidad, aumentando las oportunidades de trabajo e impidiendo todas las formas de discriminación.
- Promover en el marco del Diálogo Social y del acuerdo con los interlocutores sociales, la regulación de las unidades de apoyo a la actividad profesional, en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo.
- Potenciar programas de apoyo en todos los niveles educativos para personas que padecen discapacidades psíquicas, físicas, sensoriales y graves trastornos de personalidad o de conducta.

Objetivo 3: Mejorar la situación de las personas con discapacidad en riesgo de exclusión.

- Desarrollar el II Plan de Acción de personas con discapacidad (2003-2007).

- Desarrollo reglamentario de la LIONDAU.
- Aprobar el I Plan de Acción para Mujeres con Discapacidad.

Durante 2005 el Gobierno desarrolló diferentes actuaciones dirigidas al fomento del empleo para personas con discapacidad, destinando 507 millones de euros. Además, aprobó el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, que regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad¹²¹. En cuanto a la oferta de empleo público, de las 4005 plazas ofertadas, 250 plazas fueron para personas con discapacidad.

Por su parte, la ONCE duplicó en Junio de 2005 su compromiso de creación de empleo y formación de personas con discapacidad en el marco del denominado "Plan 8.000/16.000"¹²² para 2005. Se comprometió a crear 16.000 puestos de trabajo para personas con discapacidad en 2006 y a formar a otras 32.000 con diferentes grados de minusvalía.

Por último, El MTAS dedicó en 2005 un total de 177,14 millones de euros para la discapacidad, a los que se añadieron 14,2 millones de euros correspondientes a los programas gestionados directamente por la Secretaría de Estado.

5.4.- IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008.

El IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008 se marcaba nuevamente como objetivo general la cohesión social y el desarrollo sostenible como referencia permanente en la modernización del modelo social, adecuando crecimiento económico con bienestar social, asegurando así la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social. El Plan fijaba unas metas claramente definidas y cuantificadas con referencia 2010 en coherencia con la Estrategia de Lisboa y el PNR.

¹²¹ Las alternativas propuestas en el mismo son contratos con centros especiales de empleo o trabajadores autónomos con discapacidad para el suministro de bienes y equipos o para la prestación de servicios ajenos o accesorios a la actividad de la empresa, o mediante donaciones o acciones de patrocinio para la inserción laboral o la creación de empleo para personas con discapacidad, o la constitución de un enclave laboral.

¹²² Este plan sustituyó al Plan 20.000/40.000 al haber conseguido sus objetivos en un plazo muy inferior al establecido en su creación.

En él se identificaron desafíos vinculados con el ámbito laboral, la política de rentas, la educación, la integración de la inmigración y las personas en situación de dependencia, y sobre éstos se concretaron 5 objetivos generales o prioritarios:

- Fomentar el acceso al empleo: promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social.
- Garantizar recursos económicos mínimos.
- Alcanzar una educación con equidad.
- Apoyar la integración social de los inmigrantes.
- Garantizar la atención a las personas en situación de dependencia.

Dentro del objetivo 1, las medidas 7 a 11 estaban dirigidas específicamente a las personas con discapacidad, siendo las siguientes:

- Reformar el sistema de bonificaciones a las cuotas a la seguridad social para la promoción del empleo estable, con el objetivo de reducir la tasa de temporalidad: manteniendo el carácter indefinido de los incentivos para personas con discapacidad y estableciendo bonificaciones a la contratación temporal en cuantías de 2.200 euros al año.
- Regulación de las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo, como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad con especiales dificultades.
- Actualización de la cuantía de las ayudas para la creación de Centros Especiales de Empleo.
- Diseñar itinerarios de inserción laboral que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres con discapacidad.
- Garantizar que las convocatorias de pruebas selectivas de la oferta de empleo público incluyan la reserva de un cupo para personas con discapacidad no inferior al 5%.

Cabe reseñar que es durante la vigencia de este PNAIN, cuando se estableció un nuevo enfoque estratégico de la política de empleo y de la legislación laboral para considerar la inclusión social de las personas con discapacidad, superando la concepción de medidas puntuales de proyección limitada. Así pues, mediante el real Decreto 1368/2007 se incluyó en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales la de Inserción laboral de personas con discapacidad, para dar respuesta al nuevo

enfoque.

5.5.- V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.

El V PNAIN 2008-2010 seguía manteniendo como fines generales los cinco objetivos prioritarios tratados en el IV Plan y, como fines específicos los objetivos cuantificables derivados del Programa Nacional de Reformas.

La elaboración de este PNAIN estuvo a cargo del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte¹²³, manteniendo como en anteriores planes, la participación de todas las AA.PP., las ONG, los interlocutores sociales, el CES y otros expertos en política e intervención social.

El único objetivo específico que se establecía dentro del fomento y el acceso al empleo consistía en promover la inserción laboral y la calidad en el empleo de las personas con discapacidad mediante la aprobación de la Estrategia global de acción para el empleo de las personas con discapacidad 2008-2012, que tuviera un repertorio de iniciativas y medidas que abarcasen los distintos ámbitos relacionados con el mercado de trabajo (empleo, legislación laboral, seguridad social, educación, política fiscal, etc.). Y su correspondiente desarrollo normativo.

Por último, en cuanto a las medidas para personas con discapacidad de este PNAIN, se establecían las siguientes.

- Elaborar el III Plan de Acción para Personas con Discapacidad (2008-2012).
- Elaborar un informe sobre el impacto en las personas con discapacidad de los proyectos de normas que partan de la Administración General del Estado.
- Desarrollar las actuaciones previstas en el I Plan de Acción para Mujeres con Discapacidad.

¹²³ En la remodelación ministerial de 2008, la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, pasó del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, renombrado como Ministerio de Trabajo e Inmigración, al Ministerio de Educación y Deporte, traspasándose posteriormente las competencias en 2009 al Ministerio de Sanidad.

- Colaborar con el Tercer Sector de Acción Social, a través de subvenciones a ONG para el desarrollo de servicios para personas dependientes (programas para la promoción de la autonomía personal, programas de respiro familiar y programas para ejecución de obras y mejora de infraestructuras de centros de atención) y subvenciones para potenciar los servicios de información y de asesoramiento a las familias de las personas con discapacidad.

6.-Políticas específicas para personas con discapacidad.

Como ya se ha dicho en la introducción a este capítulo, el primer precedente de política de empleo dirigido a personas con discapacidad lo deberíamos situar en 1982 con la aprobación de la LISMI, si bien su desarrollo fue en ámbitos limitados en cuanto al empleo, tomando nuevos impulsos las políticas activas de empleo en la década de los noventa del pasado siglo con la Estrategia Europea para el Empleo y su desarrollo a través de los Planes Nacionales para el Empleo como ya se ha visto.

En el periodo que abarca desde finales de los noventa hasta la actualidad se han desarrollado tres planes de acción para las personas con discapacidad, impulsado el primero de ellos con el Acuerdo de Medidas Urgentes de 1997, firmado entre el Ministerio y el CERMI, y un Plan de Acción para Mujeres con Discapacidad, todos ellos con medidas importantes en el ámbito del empleo, si bien muchas de ellas procedían de los planes generales de empleo y de inclusión social o del Programa Nacional de Reformas.

Además de los planes anteriores, donde realmente se va a desarrollar una política de empleo dirigida exclusivamente a las personas con discapacidad es en la Estrategia Global para el empleo de personas con discapacidad (2008-2012) y con la Estrategia Española para las personas con Discapacidad (2012-2020), que se analizarán de manera pormenorizada en epígrafes independientes por su relevancia en cuanto al ámbito de la primera y en cuanto a la vigencia de la segunda.

6.1.-Plan de medidas urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad de 1997.

El 15 de octubre de 1997 se firmó el Acuerdo entre el MTAS y el CERMI por el que se establecía un plan de medidas urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad.

Dicho Acuerdo pretendía dar un impulso a corto plazo de las políticas de empleo de personas con discapacidad, ya que desde la aprobación de la LISMI solo se había impulsado y regulado la normativa relativa al empleo protegido. Simultáneamente a este programa se había aprobado previamente el primer Plan de Acción para personas con discapacidad con una perspectiva de largo plazo. Ambas iniciativas supusieron el inicio de las acciones encaminadas a lograr avances significativos en el incremento de la actividad y el empleo de los discapacitados y que se recogerían tanto en planes específicos (revisados en epígrafes posteriores) como en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, los Planes Nacionales para la Inclusión Social y en el PNR.

Otras razones de esta prioridad del Gobierno para el fomento del Empleo de las personas con discapacidad, fueron:

- Baja tasa de empleo de las personas con discapacidad¹²⁴.
- Consideración de que la inserción laboral es la clave de la inserción social.
- Inclusión dentro del Plan Plurianual de Empleo del Reino de España¹²⁵, en el capítulo de nuevas políticas activas de empleo, de la elaboración de un Plan de Empleo para personas con discapacidad.

Las medidas se organizaron en cuatro grandes apartados, siendo las relacionadas con el empleo, las siguientes:

- Participación institucional: Pacto Local por el empleo de trabajadores discapacitados mediante el acuerdo CERMI-FEMP para el desarrollo de acciones de empleo.

¹²⁴ Según los trabajos de la Comisión Parlamentaria que en 1992 evaluó los 10 años de vigencia de la LISMI. Dichos datos fueron tomados de la Encuesta de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de 1986 y sus estudios complementarios.

¹²⁵ Dicho Plan Plurianual fue sustituido por los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, de periodicidad anual, a raíz de la puesta en marcha del Proceso de Luxemburgo, aprobada en el Consejo Europeo Extraordinario del mes siguiente a la firma de este Acuerdo.

- Intermediación laboral: Registro de trabajadores minusválidos demandantes de empleo (art.39.2 de la LISMI) por parte del INEM y creación e implantación progresiva de acciones especializadas en la intermediación laboral de los trabajadores discapacitados.
- Formación profesional: Adaptación de los cursos de formación Profesional ocupacional y formación continua para discapacitados demandantes de empleo y ocupados con ayudas de la FORCEM¹²⁶ y con participación de las organizaciones de personas con discapacidad.
- Contratación e inserción laboral: Se propuso redefinir el modelo de centro especial de empleo y adecuación de las subvenciones por creación de puestos de trabajo según el porcentaje de trabajadores con discapacidad del centro especial de empleo. Asimismo, se quería fomentar el Empleo con Apoyo¹²⁷ y se pretendía implantar el Programa INSERTA basándose en acuerdos entre MTAS y empresas para la formación y contratación incentivada de discapacitados en empresas¹²⁸.
- Medidas alternativas: se proponía como alternativa al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% de empleo para personas con discapacidad en empresas de 50 o más trabajadores¹²⁹.

Por último, se buscaba la promoción de fórmulas más flexibles y de alternativas que reactivasen el acceso al empleo público de los trabajadores con discapacidad en cumplimiento de la cuota de reserva en las AA.PP., así como el cumplimiento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de manera que en los pliegos de cláusulas administrativas se incluyera como criterio de adjudicación preferente, en igualdad de condiciones, a las empresas que estuvieran integrando laboralmente a personas con discapacidad.

¹²⁶ Actualmente Fundación Tripartita.

¹²⁷ Si bien su desarrollo normativo se produjo 10 años después con la aprobación del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. No obstante, iniciativas privadas como el Programa ECA-Caja Madrid y otras asociaciones y organizaciones de discapacitados ya estaban utilizando esta técnica de integración laboral.

¹²⁸ Esta medida fue desarrollada posteriormente mediante acuerdos entre Fundación ONCE y empresas interesadas en la contratación de personas con discapacidad.

¹²⁹ Regulada por Real Decreto 27/2000 y modificada por Real Decreto 364/2005.

6.2.- I Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (1996-2003).

En Mayo de 1991, la Ministra de Asuntos Sociales se comprometió en el Congreso de los Diputados a elaborar un Plan de Acción para las personas con discapacidad. El motivo de dicho anuncio era relanzar las políticas sociales mediante una nueva estrategia y a través de un instrumento diferente como eran los planes de acción plurianuales, haciéndolo coincidir con el décimo aniversario en 1992 de la aprobación de la LISMI¹³⁰ y del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (PAMPD)¹³¹.

En 1993, el INMSERSO comienza a elaborar el plan de acción, siendo presentado el anteproyecto en 1995 a los diversos órganos consultivos y a los Ministerios competentes, dándole también traslado para su conocimiento e información al Consejo Rector de Minusválidos y a la Junta de Gobierno del Real Patronato.

Así pues, sobre estas tres bases quedó fundamentada la elaboración del Plan: Un compromiso político de todos los grupos en el Congreso, la intervención activa de todas las Administraciones competentes, y la participación corresponsable de las organizaciones más representativas de los minusválidos.

Lo que se aprobó fue un plan estratégico que con posterioridad debería desarrollarse y concretarse a través de planes bienales de actuación, correspondiendo a cada Comunidad Autónoma la elaboración de dichos planes de actuación. En ellos se cuantificarían los objetivos a lograr, se especificarían las actuaciones que desarrollasen las medidas, los responsables de su financiación, ejecución y coordinación, el presupuesto estimado para llevarlos a cabo y los indicadores de gestión que permitirían su seguimiento.

Asimismo, la Administración General se reservaría el desarrollo de medidas de su competencia, la cofinanciación de las medidas que considerase básicas hasta alcanzar

¹³⁰Los análisis sobre el desarrollo de la LISMI elaborados por Asociaciones (COCEMFE 1992 y Muñoz Machado 1993), por el Ministerio de Asuntos Sociales (1992) y por el propio Congreso de los Diputados (1992) valoraban positivamente el impacto de la Ley, si bien reconocían incumplimientos e incluso algunas desviaciones.

¹³¹Naciones Unidas (1992), tras reafirmarse en los principios del Plan Mundial, reconocía que los objetivos del Programa no se habían conseguido plenamente durante el Decenio, con lo que proponía en consecuencia una estrategia a largo plazo hasta el año 2000 y posteriores bajo los lemas de "Una sociedad para todos" y "De la toma de conciencia a la acción".

unos mínimos de equidad interterritorial y la financiación y desarrollo de proyectos innovadores y actuaciones de mejora de la calidad de los servicios (estudios e investigación, formación de especialistas, edición y difusión y estadística e indicadores). El plan estaba compuesto por 20 programas agrupados en los siguientes cinco grandes bloques:

1. Promoción de la Salud y Prevención de Deficiencias.
2. Asistencia Sanitaria y Rehabilitación Integral.
3. Integración Escolar y Educación Especial.
4. Participación e integración en la vida económica.
5. Integración comunitaria y vida autónoma.

A continuación se enumeran los objetivos y medidas de aquellos programas que afectan al empleo de las personas con discapacidad.

Programa 2.2. Programas de rehabilitación integral de trabajadores activos con discapacidad:

- Incentivar la participación de los trabajadores con discapacidad en procesos de rehabilitación y readaptación profesional antes y después del reconocimiento definitivo del grado de invalidez.
- Garantizar, mediante la coordinación de los Departamentos de Sanidad y Trabajo, una oferta de rehabilitación que combine tratamientos funcionales y la formación profesional con el apoyo a la iniciación o reinserción laboral.
- Impulsar, dentro de la oferta de rehabilitación integral en edad laboral, la concesión de ayudas técnicas que faciliten la autonomía personal y de adaptaciones ergonómicas que amplíen las posibilidades laborales.

Este programa resulta muy innovador, ya que ofrece una perspectiva de la discapacidad sobrevenida, como elemento no invalidante para la continuación de una actividad laboral, con aquellos apoyos que resulten necesarios. Se plantea claramente que la discapacidad no supone incapacidad para trabajar, primando las políticas activas, antes que las pasivas, en una situación de discapacidad sobrevenida.

Programa 3.4. Programas de formación profesional:

- Facilitar la transición a la vida adulta de los alumnos con necesidades educativas especiales mediante una Formación Profesional encuadrada en el marco establecido por la LOGSE que les permita integrarse en contextos laborales lo más normalizados posibles.
- Vincular la Formación Profesional con las necesidades del mercado laboral de la zona, mediante convenios con las diversas administraciones, CC.LL. y empresas.
- Transformar y mejorar la calidad de la Formación Profesional especial en sus distintas modalidades utilizando estrategias de formación en el trabajo, mediante convenios de formación con empresas ordinarias, centros especiales de empleo, escuelas-talleres y centros ocupacionales.

Se refleja en este programa la necesidad de comenzar las actuaciones de integración laboral desde las etapas educativas o pre-mercado laboral.

Es en el cuarto bloque, de los cinco enumerados anteriormente, donde el plan se centra en la actividad de las personas con discapacidad, componiéndose de tres programas, cuyas líneas prioritarias serían las siguientes:

- Encuadrar, en el marco global de la política social del Estado, las medidas específicas de habilitación personal, rehabilitación profesional, inserción laboral y protección económica de las personas con discapacidad.
- Reorientar el actual sistema de valoración y calificación profesional, priorizando los aspectos relativos a la recuperación profesional y al empleo frente a las pensiones.
- Orientar la formación profesional hacia una estrategia de formación en el trabajo.
- Aprobar una normativa legal, que regule de forma coherente las diversas modalidades de empleo para trabajadores con discapacidad.
- Establecer y articular un conjunto de medidas financieras y fiscales concretas, que garanticen la igualdad de oportunidades en materia de empleo.
- Establecer un conjunto de políticas activas que favorezcan la integración frente a la cultura asistencialista de sobreprotección.

Programa 4.1. Programas de recuperación profesional:

- Encuadrar la orientación, formación y readaptación profesional prioritariamente en los servicios ordinarios de la comunidad.
- Vincular la rehabilitación profesional con el mercado laboral de la zona.
- Potenciar la formación y capacitación profesional en el puesto de trabajo.
- Potenciar programas de transición escuela-empleo.
- Programa 4.2. Programas de colocación e inserción laboral:

- Elaborar disposiciones legislativas y reglamentarias que eliminen las discriminaciones negativas y apoyen acciones positivas que faciliten la inserción laboral de las personas con discapacidad.
- Facilitar apoyos y adaptaciones que permitan a las personas con discapacidad acceder a un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que el resto de los trabajadores.
- Crear y regular nuevas fórmulas de apoyo y seguimiento (enclaves, empleo con apoyo, trabajo en el domicilio,...).
- Potenciar la viabilidad empresarial de los Centros Especiales de Empleo, la capacitación profesional de los trabajadores y su transición al empleo ordinario.

Programa 4.3. Programas de protección económica y social:

- Prestar a las personas con discapacidad una protección socioeconómica adecuada mediante prestaciones económicas y servicios sociales.
- Establecer una coherencia entre pensiones-prestaciones económicas individuales y medidas de recuperación profesional e inserción laboral, de forma que aquellas no sean un freno a la reinserción.
- Potenciar los incentivos a la recuperación profesional e inserción laboral sobre las pensiones y prestaciones económicas.

Programa 5.1. Programas de apoyo a las familias.

Ofrecer recursos comunitarios "de respiro" y de ayuda a domicilio.

Promover servicios de ayuda mutua entre las familias de los discapacitados, fortaleciendo la solidaridad interfamiliar y de la comunidad.

- Garantizar las ayudas técnicas necesarias que faciliten una mejor atención a los discapacitados por parte de la familia.
- Potenciar los servicios de información, orientación y formación de las familias de las personas con discapacidad.
- Facilitar servicios y apoyos a las familias que, en razón de los discapacitados que conviven con ellos, lo necesiten.

Tal y como se ha visto en el modelo teórico y en la respuesta política, el papel de la familia es fundamental para que el discapacitado se muestre más o menos activo en el mercado laboral, con lo que todas aquellas medidas que faciliten información, orientación, formación y puesta en común de las habilidades sociales, instrumentales y laborales que puede tener el colectivo (en función del tipo y severidad de la discapacidad), pueden ayudar a la inclusión laboral de las mismas.

6.3.- II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (2003-2007).

El Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2003 aprobó el II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007. Nuevamente era un plan impulsado por el Gobierno y que debería implicar a los diferentes Ministerios y especialmente al MTAS por sus competencias.

El plan no fue concebido como un plan integral, sino que respondía a las grandes prioridades que para el sector de la Discapacidad se definieron desde el MTAS (empleo, servicios sociales, seguridad social, etc.).

El plan se estructuraba en cuatro grandes bloques, y cada uno de ellos contenía una serie de estrategias (líneas de actuaciones) en las que se encuadraban hasta un total de 90 medidas. Dichos bloques eran los siguientes:

1. Atención a personas con graves discapacidades (protección económica, atención sociosanitaria, apoyo a familias y derechos y bienestar).
2. Políticas activas de inserción laboral de las personas con discapacidad (medidas contra la discriminación, mejora de la empleabilidad, más y mejores empleos y medidas activas y preventivas a favor de colectivos específicos).

3. Promoción de la accesibilidad de entornos, productos y servicios (accesibilidad universal y diseño para todos, normativa legal y técnica, i+d+i y participación y cooperación).
4. Cohesión de los Servicios Sociales para personas con discapacidad (búsquedas de consenso, marcos de cooperación, participación de la sociedad civil e innovación y desarrollo de la calidad en el sector de la discapacidad).

Dentro de las estrategias del segundo bloque, dedicado a las políticas activas de empleo, las medidas fueron las siguientes:

Estrategia 2.1. Medidas contra la discriminación en el trabajo:

- Sensibilización y formación sobre no discriminación. Promover actividades de información, campañas de concienciación, acciones formativas y cuantas otras sean necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación.
- Desarrollo de normas legales y técnicas. Impulsar la elaboración de normativa, recomendaciones y criterios técnicos que expliciten el alcance y contenido del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo de las personas con discapacidad.
- Entornos, procesos y puestos de trabajo accesibles y no discriminatorios. Impulsar medidas de adecuación del ambiente físico, de la comunicación, de los procesos y prácticas y de los puestos de trabajo a las especiales dificultades de las personas con discapacidad.
- Impulso a la participación y defensa jurídica. Desarrollar marcos estables de cooperación y nuevos mecanismos de defensa y lucha contra la discriminación con la participación de los agentes sociales y plataformas de discapacitados.

Estrategia 2.2. Mejora de la empleabilidad:

- De inactivos a activos. Combatir las altas tasas de inactividad y el paro de larga duración de las personas con discapacidad a través de una oferta especial de empleos atractivos y rentables y del desarrollo de un conjunto de medidas activas de aplicación personalizada.
- Recuperación y formación profesional. Desarrollar un marco coordinado de formación profesional para personas con discapacidad con medidas de los

sistemas de formación reglada, ocupacional y continua, y diseñar en ese marco itinerarios de formación y empleo.

- Transición Escuela-Empleo. Desarrollar conjuntamente MECD-MTAS un programa específico de acceso al primer empleo por parte de jóvenes con discapacidad que finalizan sus estudios en el Sistema Educativo.
- Régimen flexible de compatibilidades. Incentivar el acceso y/o mantenimiento del empleo mediante el establecimiento de un sistema de compatibilidad entre la prestación por desempleo y el ejercicio de la actividad laboral.

Estrategia 2.3. Más y mejores empleos:

- Más empleos en las AA.PP. Incrementar el empleo público para las personas con discapacidad mediante una actualización de las medidas de equiparación existentes y elevación de la cuota de reserva de puestos para discapacitados del 3% al 5%.
- Convenios colectivos por la igualdad de oportunidades. Impulsar un mayor protagonismo e implicación de los agentes sociales en el fomento de empleo y en la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas con discapacidad a través de la negociación colectiva.
- Oportunidades de empleo de la sociedad de la información. Promover la alfabetización digital de las personas con discapacidad, con especial consideración a las mujeres con discapacidad, y la accesibilidad a las nuevas tecnologías de la información con vista a generar oportunidades de empleo.
- Programas específicos de fomento del autoempleo, que combinen las actuales medidas de formación en gestión de empresas, las ayudas e incentivos para la promoción de empleo autónomo y las ayudas de fomento del desarrollo local.
- Avances e innovaciones en el sistema de apoyos al empleo. Promoviendo cambios en el sistema actual de apoyos y adaptaciones para la equiparación de oportunidades en el empleo de las personas con discapacidad.

Estrategia 2.4. Medidas activas y preventivas de colectivos con discapacidad con mayor riesgo de exclusión social (mujeres, personas con discapacidad intelectual,

personas con trastornos mentales, personas con parálisis cerebral y personas con graves discapacidades físicas o sensoriales):

- Acceso a programas sociales por parte de las mujeres con discapacidad para la supresión de los obstáculos añadidos dentro del hogar, que impiden el acceso a la actividad laboral, desigualdad en el reparto de las responsabilidades familiares, sobrecarga de tareas y baja autoestima.
- Establecimiento del derecho de las personas con discapacidad intelectual ligera-límite que no alcancen el 33% para que puedan beneficiarse del sistema actual de apoyos y adaptaciones para el fomento del empleo.
- Adopción de enfoques integrales y desarrollo de programas combinados de naturaleza social, sanitaria y laboral para personas con trastornos mentales.
- Estudio poblacional de personas con parálisis cerebral, localizando el colectivo oculto que no está accediendo a las oportunidades de formación e inserción laboral y realizando un diagnóstico de la situación y especialmente de los condicionantes que explican su inactividad.

6.4.- III Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (2008-2010).

El III Plan de Acción para las personas con discapacidad, propuesto por el Ministerio de Sanidad y Política Social y aprobado en julio de 2009, tuvo también como ejes inspiradores el marco normativo y planes de la ONU, la UE, el Consejo de Europa y la legislación española.

Los principios inspiradores o ideas fuerza siguieron siendo los de no discriminación, igualdad de oportunidades, normalización y vida independiente, participación e integración, igualdad entre mujeres y hombres, accesibilidad universal y diseño para todos, transversalidad, diálogo civil y cooperación institucional.

El III Plan se estructuró en siete áreas, desglosadas en objetivos operativos, en función de las medidas o actuaciones que se proponían, utilizando para ello indicadores que permitiesen reconocer su realización efectiva e impacto. Las áreas fueron:

Área I: Poder y participación, dirigida a potenciar la presencia en todos los ámbitos, desmontando estereotipos y prejuicios que condicionen sus expectativas.

Área II: Educación y cultura, con medidas dirigidas a la permanencia en el proceso educativo y desarrollo al máximo de las capacidades, conocimiento y creatividad.

Área III: Empleo, desarrollando medidas en tres vertientes: formación ocupacional, empleo por cuenta ajena y autoempleo.

Área IV: Salud, con propuestas dirigidas a dar respuesta a las necesidades del colectivo y a su acceso en igualdad de oportunidades al sistema de protección social.

Área V: Abusos y violencia, que se puedan producir tanto en el ámbito doméstico o laboral, como en el institucional, teniendo en cuenta las dificultades añadidas para formular denuncias por parte de las personas con discapacidad¹³², por lo que se establecen medidas para la prevención y atención de las víctimas de dichos abusos y violencia, con una atención especial a la violencia de género.

Área VI: Protección social y jurídica, donde se recogen las flexibilizaciones necesarias en los sistemas de servicios sociales, del sistema de la autonomía personal y en los distintos instrumentos pensados para la autonomía en general, así como la defensa de sus derechos.

Área VII: Investigación, información, y cooperación institucional; contiene medidas de carácter instrumental, que afectan a todo el contenido del Plan, incluyendo medidas para conocer la situación, necesidades y expectativas del colectivo, sensibilización y formación de las personas con discapacidad y sus familias, profesionales y de la sociedad, así como cooperación con AA.PP., agentes económicos y sociales y el Tercer sector.

Centrándonos en el área del empleo, el III Plan propone siete objetivos generales, siendo las líneas o medidas las siguientes:

OBJETIVO 1.- Remover las barreras socioculturales, legales y físicas, tanto arquitectónicas como de comunicación, que aún dificultan el acceso al empleo de las personas con discapacidad.

- Realizar campañas informativas dirigidas al empresariado y a otros agentes sociales, sobre materias tales como: diversidad de los tipos de discapacidad,

¹³² Ya que pueden tener, a veces, menor credibilidad o no pueden expresarse, o también porque en algunos casos las personas agresoras pueden ser quienes las están atendiendo.

capacidades laborales, normativa en vigor, bonificaciones, subvenciones y ventajas fiscales, capacidad de reciclaje y ajustes razonables.

- Poner en marcha campañas de motivación dirigidas a las personas con discapacidad y su entorno, con especial incidencia en las mujeres.
- Sensibilizar de manera específica a las PYMES y trabajadores sin discapacidad sobre las potencialidades de las personas con discapacidad y los beneficios que supone para todo el conjunto compartir la actividad laboral.
- Estudiar la revisión de ayudas y prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad y sus familias, para que su regulación no desincentive la participación laboral.
- Tomar medidas para que las pensiones por incapacidad no se vean reducidas por el acceso al empleo, promoviendo que los sistemas de protección social, no supongan trabas a la actividad.
- Estudiar posibles modificaciones en el sistema impositivo para seguir favoreciendo el paso de la inactividad a la participación en el mercado laboral.
- Intensificar las medidas específicas para erradicar la discriminación múltiple: mujeres, inmigrantes y residentes en el ámbito rural.
- Fomentar la I+D+I en materia de accesibilidad integral, diseño para todos y tecnología de apoyo en el ámbito laboral.
- Informar sobre las ayudas técnicas y personales a personas con discapacidad y empresas, articulando ayudas adicionales a las existentes para la accesibilidad en los centros laborales, prestando una atención específica a la remoción de barreras en el ámbito rural.

OBJETIVO 2.- Potenciar la formación de las personas con discapacidad para favorecer su empleabilidad.

- Articular mecanismos de transición desde la etapa educativa a la laboral en personas con discapacidad y perspectiva de género.
- Potenciar los títulos y certificados de profesionalidad teniendo en cuenta las características de los diferentes tipos de discapacidad, así como la acreditación de la experiencia no laboral.

- Vincular la formación profesional con aquellas profesiones que tiene más vacantes, estudiando la posibilidad de establecer programas específicos para fomentar la iniciativa emprendedora.
- Reservar plazas para personas con discapacidad en la formación para personas desempleadas y en la formación continua, tratando de que escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo permitan la plena participación del colectivo.
- Diseñar cursos de formación en centros e trabajo, mediante convenios de los servicios públicos de empleo con las empresas, donde quede reflejado un compromiso de contratación final.
- Diseñar cursos de formación en materia de igualdad de oportunidades y discapacidad, dirigidos a formadores y a quienes desarrollan labores de intermediación laboral, incorporando la perspectiva de género, para reducir las tasas de inactividad de las mujeres con discapacidad.

OBJETIVO 3.- Diseñar nuevas políticas activas de empleo mejor adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad y mejorar sugestión.

- Modernizar el acceso no presencial a los Servicios Públicos de Empleo, promoviendo consultas y trámites on-line, y la inscripción de las personas con discapacidad en dichos Servicios.
- Adecuar los Servicios Públicos de Empleo potenciando la intermediación laboral y creando unidades especializadas de información, orientación e intermediación para una atención individualizada que adecúe y oriente la oferta de empleo y la demanda.
- Reforzar las relaciones y mejorar la coordinación entre los Servicios Sociales (órganos técnicos de valoración de la discapacidad) y los Servicios Públicos de Empleo, delimitando competencias y mejorando los procesos de inserción laboral, así como con los servicios de intermediación de las organizaciones de las personas con discapacidad.
- Facilitar información a los interlocutores sociales para que se haga un uso adecuado de los contratos para la formación, incorporando a los programas de formación teórica, módulos de formación complementaria en medioambiente,

prevención de riesgos laborales, técnicas de búsqueda de empleo e igualdad de oportunidades.

- Estudiar la posibilidad de regular incentivos económicos para las personas con discapacidad severa que incurren en gastos derivados de su incapacidad y participación en el mercado laboral.

OBJETIVO 4.- Promover una mayor contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario.

- Campañas de información y sensibilización en las empresas, incluidas las PYMES, con el fin de promover una cultura empresarial favorable a las personas con discapacidad, INCORPORANDO la perspectiva de género, especialmente para evitar el abandono en discapacidades sobrevenidas y fomentar el trabajo en prácticas.
- Asegurar el cumplimiento de la cuota de reserva del 2% en las empresas de más de 50 trabajadores: con campañas informativas y la actuación de las organizaciones sindicales e Inspección de Trabajo y Seguridad Social, haciendo un seguimiento de la utilización de las medidas alternativas existentes y estudiando la posible implantación de otras que conduzcan a la contratación.
- Estudio de la política actual de incentivos a las empresas, para mejorar la calidad del empleo y ver la posibilidad de modularlos según el tipo, y grado de discapacidad, el sexo y la edad, evaluando el sistema de incentivos que en su caso se establezca.
- Evaluar y difundir el programa de Empleo con Apoyo dirigido a la contratación de personas con discapacidad severa, estudiando la posibilidad de equiparar las ayudas a las empresas a las que perciben los centros especiales de empleo.
- Localizar nuevas oportunidades de empleo, y nuevos empleos accesibles a las personas con discapacidad, especialmente el teletrabajo.
- Fomentar el espíritu emprendedor y la creación de empresas entre las personas con discapacidad, orientándolas asesorándolas y acompañándolas en el diseño y desarrollo de su proyecto.

- Impulsar la integración de personas con discapacidad en empresas de economía social, mejorando los programas de fomento del empleo y mejora de la competitividad en cooperativas y sociedades laborales.
- Promover la responsabilidad social de las empresas por medio de la difusión de buenas prácticas sobre todo entre las PYMES.
- Continuar desarrollando las previsiones contenidas en la normativa en vigor sobre acceso de las personas con discapacidad al empleo público: difusión de convocatorias, estudio de perfiles adecuados, participación en tribunales y órganos de selección y puesta en marcha de un programa de formación en prácticas en colaboración con el INAP.

OBJETIVO 5.- Renovar el empleo protegido, preservando el dinamismo alcanzado en los últimos años y favoreciendo un mayor tránsito hacia el empleo ordinario.

- Fomentar la relación y el tránsito de trabajadores entre los centros ocupacionales y los CEES.
- Crear un Registro central de CEES, clasificados por titularidad pública o privada, situación geográfica y actividad que permita tener información disponible para las empresas obligadas a cumplir la cuota de reserva.
- Estudiar la posibilidad de introducir la exigencia de que los CEES reinviertan parte de sus beneficios en la mejora y ampliación de sus estructuras de inversión e inserción.
- Estudiar la presentación periódica por los CEES de Planes estratégicos para el desarrollo sociolaboral de sus trabajadores.
- Favorecer un mayor tránsito de trabajadores con discapacidad hacia el mercado ordinario de trabajo, a través de la creación de un Registro de trabajadores de empleo protegido, informándoles sobre las políticas activas e empleo y garantizando la doble vía de acceso al empleo ordinario y de reincorporación al centro en el caso de fracaso.
- Estudiar un nuevo sistema de incentivos a los CEES más coherente con las modificaciones realizadas con carácter general en el sistema de incentivos a la contratación laboral

- Revisar el Real Decreto 290/2004 de 20 de febrero por el que se regulan los enclaves laborales, para hacerlo más operativo.

OBJETIVO 6.- Mejorar la calidad del empleo y las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad, combatiendo activamente su discriminación.

- Analizar la posibilidad de reducir la duración máxima del contrato temporal no causal, favoreciendo la transformación de contratos temporales en indefinidos.
- Regulación reglamentaria de los ajustes razonables y colaboración con los organismos competentes para el asesoramiento sobre adaptación de puestos de trabajo y entorno laboral, estudiando el incremento de las ayudas para la adaptación.
- Mejorar las condiciones de trabajo, a través de la utilización del trabajo a tiempo parcial estable, y otras fórmulas flexibles del tiempo de trabajo que permita la compatibilidad con tratamientos y desarrollo de los servicios de ajuste personal y social.
- Promover la inclusión de medidas en los convenios colectivos que favorezcan la contratación, formación, y promoción de trabajadores con discapacidad, favoreciendo la plena aplicación de los derechos sociales en los centros especiales de empleo, respetando plenamente la autonomía colectiva.
- Reforzar las labores de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre todo en materia de salarios, selección y promoción, para evitar la discriminación y en especial sobre las mujeres con discapacidad, llevando a cabo un Plan Nacional de Inspección, previo acuerdo con las CC.AA., que agrupe las medidas en las materias de su competencia.

OBJETIVO 7.- Mejorar tanto los sistemas de recogida, análisis y difusión de la información en materia de empleo y personas con discapacidad como la coordinación de las políticas públicas de empleo desarrolladas por las Administraciones públicas.

- Impulsar el Observatorio de la Discapacidad, que tiene como uno de sus ámbitos de actuación, el “Empleo y Protección económica a la Discapacidad”, reforzando su relación con los Servicios Públicos de Empleo.

- Potenciar la coordinación de los distintos Ministerios que tengan incidencia en las políticas públicas en materia de discapacidad y empleo, así como con las CC.AA. para reducir posibles ineficiencias.

6.5.- Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad de 2007.

El Manifiesto de las Mujeres con Discapacidad de Europa (Foro Europeo de la Discapacidad 1997) desveló que los papeles atribuidos por la sociedad a las mujeres con discapacidad, son distintos a los que se asigna a las mujeres en general. Este fenómeno de la doble discriminación, en terminología del propio manifiesto, es diferente y al tratarse de una situación estructural, precisa un enfoque específico, innovador y prolongado en el tiempo, hasta conseguir que se establezca una situación de equidad¹³³.

El Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad tuvo como objetivo “remover los obstáculos que ocasionan un fuerte déficit de ciudadanía a las mujeres con discapacidad, a través de medidas, que les garanticen el ejercicio y disfrute de sus derechos y la participación plena en la vida social”.

El Plan se refería a todo el ciclo vital de las mujeres con discapacidad, contemplando toda su diversidad, y planteaba un enfoque integral y de género para garantizar mediante medidas de acción positiva y transversal la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Los principios seguidos eran: no discriminación, igualdad de oportunidades, acción positiva, transversalidad, vida autónoma, participación, normalización, accesibilidad universal y diseño para todos.

El plan constaba de 8 áreas: imagen y prejuicios; vida familiar, relaciones y maternidad; educación; empleo; poder y participación; violencia; salud; y protección social y jurídica.

Entrando en el análisis del área referida al empleo, los cuatro objetivos específicos que perseguían eran¹³⁴:

¹³³ Son múltiples los estudios que tratan las diferencias entre hombres y mujeres con discapacidad, tanto desde la perspectiva de la Economía como de la Sociología. Algunos de ellos que tratan el aspecto laboral son: Shum et al (1998 y 2003), Jiménez y Ramos (2003), Santamarina et al (2003), Ramos (2004), Malo y Pagán (2005), Ruiz (2005), Dávila (2006), Malo y Dávila (2006) y Malo y Pagán (2007).

¹³⁴ Algunas de las medidas propuestas se materializaron en las ventajas existentes para la contratación de mujeres con discapacidad reguladas por la LEY 43/2006 de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

1. Fomentar la adecuación de las competencias básicas y profesionales de las mujeres con discapacidad que no han podido acceder a la educación formal.
2. Establecer medidas activas para promover la incorporación en el mercado de trabajo de mujeres con discapacidad, inactivas y desempleadas.
3. Adecuar las políticas de empleo a la situación de doble discriminación.
4. Promover el acceso de las mujeres con discapacidad al empleo público.

Sería interesante reseñar que el plan recogía otras medidas que, no estando estrictamente relacionadas con el empleo, sí que serían aspectos sociales de relevancia contemplados en los factores del modelo teórico planteado en el capítulo II, tales como son los relacionados con los prejuicios, la protección familiar y la educación:

- Fomentar una imagen equilibrada y no discriminatoria de las mujeres con discapacidad en los medios de comunicación.
- Potenciar acciones dirigidas a los colectivos profesionales para erradicar prejuicios y estereotipos.
- Incrementar la autonomía y la sobreprotección familiar.
- Promover la inclusión educativa más allá de la enseñanza obligatoria.
- Incorporación de las nuevas tecnologías (accesibles) en el sistema educativo.

7.- Estrategia Global de acción para el empleo de las personas con discapacidad (2008-2012).

7.1.- Objetivos de la Estrategia Global.

El 26 de septiembre de 2008 el Gobierno aprobó la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008 – 2012, en desarrollo de la disposición adicional 12ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

La estrategia, que respondía a la aspiración del pleno empleo de todas las personas con discapacidad que quisieran trabajar, abarcaba ámbitos más allá del empleo y la legislación laboral, como la seguridad social, la educación y la política fiscal, entre otros.

Este documento fue negociado y consensado con organizaciones sindicales y empresariales, con asociaciones representativas de la discapacidad y sus familias, así como con Centros Directivos de la Administración Central y con las CC.AA.

La estrategia establecía el marco general de las políticas a desarrollar a corto y, sobre todo, a medio y largo plazo, siendo sus fines u objetivos fundamentales:

- Aumentar las tasas de actividad, de empleo e inserción.
- Mejorar la calidad y las condiciones del trabajo, luchando contra la discriminación directa¹³⁵ e indirecta¹³⁶.

Los dos objetivos anteriores deberían ser desarrollados a través de siete fines específicos u “objetivos operativos”, para los que se planteaban 93 líneas de actuación, expuestos todos ellos en el epígrafe siguiente, y complementados con dos objetivos de carácter transversal consistentes en:

- Utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para favorecer el empleo.
- Prestar especial atención a aquellas variables (tipo y grado de discapacidad, edad, lugar de residencia, etc.) que agravan la situación de inactividad y atender especialmente a la doble discriminación que sufren las mujeres.

Para desarrollar la estrategia se presupuestaron 3.700 millones de euros entre los 5 años de duración de la Estrategia, es decir: 740 millones de euros anuales, correspondiendo 440 millones de euros a bonificaciones en las cotizaciones a la

¹³⁵ Según el art. 2.c) de la Ley General de Discapacidad, “es la situación en que se encuentra una persona con discapacidad cuando es tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por motivo de o por razón de su discapacidad”.

¹³⁶ Según el art. 2.d) de la Ley General de Discapacidad, “existe cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual, una decisión unilateral o un criterio o práctica, o bien un entorno, producto o servicio, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por motivo de o por razón de discapacidad, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios”.

Seguridad Social de las empresas contratantes y 300 millones destinados al fomento del empleo protegido, en particular de los centros especiales de empleo.

- Para el desarrollo de la Estrategia el Ministerio de Sanidad y Política Social presentó en marzo de 2009 el I Plan de Acción de la Estrategia Global para 2009 y 2010, donde se establecía la creación de 3 grupos de trabajo que estudiarían y presentarían medidas concretas para el desarrollo de las líneas planteadas.
- Los tres grupos específicos se compondrían con personal especializados de los centros directivos de los ministerios implicados, las CC.AA. y los agentes sociales y representantes de las personas con discapacidad, versando los grupos de trabajo sobre barreras e incentivos (objetivo 1), educación y formación (objetivo 2) y empleo (objetivo 3 a 6). El objetivo 7 sería tratado por todos ellos por su carácter transversal.
- Por último, este I Plan de Acción establecía 2011 como fecha para la evaluación intermedia de la Estrategia Global y la proposición de un segundo plan de desarrollo¹³⁷, pero la crisis económica y los recortes presupuestarios impidieron la continuación del desarrollo de esta Estrategia Global.

7.2.- Medidas de la Estrategia Global.

- A continuación, se van a reproducir las líneas de actuación de la Estrategia, agrupadas en sus siete objetivos operativos, ya que se considera que este documento ha sido el más amplio y más completo de los analizados, y que plantean la mayor parte de las medidas que se pueden implementar en una política económica centrada en el empleo de las personas con discapacidad, y que además inciden directamente en los

¹³⁷ El 25 de Enero de 2011, el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista para la elaboración de un plan de acción para el impulso y la ejecución de las medidas contenidas en la Estrategia global para el empleo de personas con discapacidad, lo que supondría el II plan de la Estrategia.

diferentes aspectos del mercado de trabajo de personas con discapacidad presentados en el modelo teórico expuesto en el capítulo 2.

Cabe reseñar que los 3 primeros objetivos inciden sobre la tasa de actividad a través de la oferta laboral de las personas con discapacidad, los siguientes dos sobre la tasa de empleo a través de la demanda de trabajo del colectivo y, finalmente, con los dos últimos objetivos operativos se pretende incidir en las condiciones del mercado laboral.

Objetivo 1: remover las barreras socioculturales, legales y físicas, tanto arquitectónicas como de comunicación, que aún dificultan el acceso al empleo de las personas con discapacidad.

A) barreras socioculturales.

1.1. Realizar campañas informativas dirigidas a empresarios y a otros agentes sociales.

1.2. Poner en marcha campañas de motivación dirigidas a las personas con discapacidad, y a las personas de su entorno.

1.3. Sensibilizar de manera específica a las PYMES y a los trabajadores sin discapacidad sobre las potencialidades de las personas con discapacidad y sobre los beneficios que para todos supone compartir la actividad con ellos.

B) barreras legales.

1.4. Revisar el diseño de las ayudas y prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad y a sus familias, para que su regulación no desincentive la participación laboral y para que la potencien. Esta línea incluye analizar si algunas ayudas monetarias finalistas pueden estar generando ciertos desincentivos para la búsqueda y el acceso al empleo.

1.5. Tomar medidas para que las pensiones por incapacidad de quienes se incorporan al trabajo no se vean reducidas por haber accedido a un empleo, si la integración laboral no resulta exitosa.

1.6. Promover que los sistemas de protección social, y en especial el de seguridad social, no supongan trabas para la activación y por tanto el acceso al empleo de calidad de las personas con discapacidad, y que al mismo tiempo estimulen, compatibilizándolas en su caso, el tránsito de medidas pasivas a medidas activas.

1.7. Estudiar posibles modificaciones en el sistema impositivo para seguir favoreciendo el paso de la inactividad a la participación en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad.

1.8. Adoptar medidas específicas para erradicar la discriminación múltiple que aún sufren determinados colectivos de personas con discapacidad: mujeres, inmigrantes y residentes en el ámbito rural.

C) barreras físicas (arquitectónicas y de comunicación).

1.9. Continuar el desarrollo emprendido del i plan nacional de accesibilidad 2004-2012, así como el desarrollo de los mandatos de la ley 51/2003 (londau).

1.10. Fomentar la I+D+I en materia de accesibilidad integral, diseño para todos y tecnología de apoyo en el ámbito laboral.

1.11. Prestar una atención específica a la remoción de barreras en el ámbito rural.

1.12. Articular ayudas adicionales a las ya existentes para la accesibilidad a, y en, los centros laborales. Se podrían articular ayudas, que complementen las ya existentes en materia de transporte, en el caso de los gastos generados para desplazamientos al puesto de trabajo por parte de las personas con discapacidad.

1.13. Informar, por parte de las AA.PP. competentes, a las empresas y a las personas con discapacidad sobre la disponibilidad de ayudas técnicas y personales.

Objetivo 2: potenciar la educación y la formación de las personas con discapacidad para favorecer su empleabilidad.

2.1. Promover la mejora de la calidad de la educación y la formación para el empleo de las personas con discapacidad que garantice la igualdad de oportunidades, mediante una atención inclusiva y universalmente accesible a todos los alumnos (tal y como señala la ley orgánica 2/2006, de 3 DE mayo, de educación), en todos los niveles educativos, particularmente en la formación profesional superior y en la formación universitaria.

2.2. Potenciar la educación y la formación en materia de nuevas tecnologías y a través de las nuevas tecnologías.

2.3. Articular mecanismos de transición adecuados desde la etapa educativa a la laboral.

2.4. Potenciar los títulos y certificados de profesionalidad, teniendo en cuenta las características de cada tipo de discapacidad y facilitando la realización de adaptaciones de tiempos, medios materiales, tecnológicos y pedagógicos necesarios para que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad.

- 2.5. Potenciar la evaluación y acreditación de la experiencia no laboral y otras vías no formales de formación, como fórmulas adecuadas de integración en el mercado laboral.
- 2.6. Vincular la formación profesional con aquellas profesiones que tienen más vacantes que cubrir y que tengan una relación directa con las más demandadas por el colectivo.
- 2.7. Reservar plazas para personas con discapacidad en la formación para desempleados y en la formación continua de forma análoga a la formación profesional específica, estableciendo las adaptaciones necesarias señaladas en la línea 2.4.
- 2.8. Tratar de que las escuelas-taller, casas de oficios y talleres de empleo permitan la plena participación de personas con discapacidad, proveyéndose los correspondientes ajustes razonables cuando así se requiera. Cuando las necesidades específicas de algunas personas con discapacidad lo exijan, se diseñarán proyectos específicos de escuelas-taller, casas de oficios y talleres de empleo para dichas personas.
- 2.9. Diseñar cursos de formación en centros de trabajo, mediante convenios de los servicios públicos de empleo con las empresas donde quede reflejado un compromiso de contratación final.
- 2.10. Estudiar la posibilidad de establecer programas específicos de acciones formativas para fomentar la capacidad emprendedora de las personas con discapacidad.
- 2.11. Diseñar cursos de formación en materia de igualdad de oportunidades y discapacidad, dirigidos a los formadores que capacitarán para el acceso al empleo a las personas con discapacidad, y a quienes hayan de llevar a cabo labores de intermediación laboral así como incorporar en estos cursos la perspectiva de género, para reducir la tasa de inactividad de las mujeres con discapacidad.
- 2.12. Reforzar el papel de los profesionales de la valoración y orientación profesional, como responsables de analizar las capacidades y destrezas de las personas con discapacidad para el acceso a la formación profesional para el empleo, reforzando también su conocimiento sobre el mercado laboral con la finalidad de adecuar la orientación hacia la formación profesional para el empleo, ajustando capacidades y destrezas personales a demandas del mercado de trabajo.
- 2.13. Procurar recursos económicos, materiales y humanos suficientes para desarrollar las líneas de actuación anteriores.
- Objetivo 3: diseñar nuevas políticas activas de empleo mejor adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad y mejorar su gestión.

- 3.1. Modernizar el acceso no presencial a los servicios prestados en las oficinas de los servicios públicos de empleo, promoviendo la utilización de las nuevas tecnologías y promover la inscripción de las personas con discapacidad en los correspondientes servicios públicos de empleo, difundiendo información sobre los requisitos exigidos y facilitando dicha inscripción a través de medios telemáticos en el portal del sistema nacional de empleo.
- 3.2. Adecuar los servicios públicos de empleo para potenciar el sistema de intermediación laboral, creando unidades especializadas de información, orientación e intermediación que, a través de una atención individualizada, clasificación de los demandantes y diseño de itinerarios personalizados, logren de manera eficaz el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo, trabajando proactivamente con las empresas para elevar el grado de intermediación.
- 3.3. Prestar atención singularizada a las personas con discapacidad en los distintos programas de políticas activas de empleo.
- 3.4. Mejorar la coordinación entre los servicios sociales (órganos técnicos de valoración de la discapacidad) y los servicios públicos de empleo, delimitando adecuadamente las responsabilidades y competencias de cada uno en los procesos de inserción mediante el establecimiento de protocolos.
- 3.5. Coordinación de los servicios públicos de empleo y de las organizaciones de personas con discapacidad, aunando la información de los primeros y de los servicios de intermediación especializada que han ido surgiendo.
- 3.6. Reforzar las relaciones entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales con los cee registrados en su territorio para que puedan colaborar para mejorar las capacidades, la formación y el empleo de las personas con discapacidad en todos los hitos dirigidos a su integración laboral: centros ocupacionales, cee, tránsito al empleo ordinario, empleo ordinario, cumplimiento directo de la cuota, medidas alternativas.
- 3.7. Facilitar información a los interlocutores sociales para que se haga un uso adecuado de los contratos para la formación, como vía apropiada para incorporar al mercado de trabajo a las personas con discapacidad sin experiencia laboral previa.
- 3.8. Estudiar la posibilidad de regular incentivos económicos a favor de los trabajadores con discapacidad, financiados por la administración pública, en los supuestos de personas con

discapacidad severa que incurren en gastos derivados de su discapacidad y de su participación en el mercado de trabajo.

Objetivo 4: promover una mayor contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario.

A) cambios en la cultura empresarial.

4.1. Se realizarán acciones de información.

4.2. Puesta en marcha de un programa público de prácticas formativas pre-laborales, con personas desempleadas que sigan un programa de formación, o con alumnos de formación reglada, con la finalidad de que las empresas ordinarias tengan un mayor conocimiento de las aptitudes laborales de las personas con discapacidad.

4.3. Promoción de servicios de información y asesoramiento destinados a las empresas, sobre todo las PYMES.

B) cuota de reserva.

4.4. Asegurar el cumplimiento de la cuota de reserva del 2% de los puestos de trabajo para personas con discapacidad en las empresas de más de 50 trabajadores mediante la contratación directa.

4.5. Reforzamiento de las actuaciones de la inspección de trabajo y seguridad social, no sólo mediante la actividad sancionadora, sino también mediante campañas de información a las empresas de más de 50 trabajadores coordinadas por la inspección de trabajo y los servicios públicos de empleo.

4.6. Respetando siempre la obligación legal de que en las empresas de más de 50 trabajadores el 2% sean personas con discapacidad, facilitar el cumplimiento de la cuota, principalmente a través de la negociación colectiva, a la que podrían atribuirse legalmente competencias concretas.

4.7. Valorar la modulación del cumplimiento de la cuota en función de la severidad y tipo de discapacidad del trabajador con discapacidad contratado.

4.8. Evaluar las medidas existentes y estudiar medidas alternativas que conduzcan a la contratación en el empleo ordinario, al igual que la obligación principal el cumplimiento de la cuota de reserva a la que sustituyen, sin que ello afecte las medidas alternativas que ahora existen.

C) incentivos a la contratación.

4.9. Estudio sobre la estructura de los costes fijos y variables que soportan las empresas por la contratación de trabajadores con discapacidad, por tipo de discapacidad, severidad, sexo y edad de los trabajadores, y por tamaño de la empresa, así como estudio y eventual revisión de la política actual de incentivos económicos.

4.10. Viabilidad de un sistema de reducción o bonificación de las cotizaciones sociales para las empresas que contraten personas con discapacidad por encima de su obligación de reserva o que contraten sin estar obligadas por tener menos de 50 trabajadores.

4.11. Dar difusión a las actuaciones de empleabilidad e inclusión social dirigidas a las personas con discapacidad cofinanciadas por el FSE.

D) Empleo con apoyo.

4.12. Evaluar y difundir el programa de empleo con apoyo, dirigido a la contratación de personas con discapacidad severa por empresas ordinarias.

4.13. Estudiar la asimilación de las ayudas que se otorgan, para que las empresas ordinarias que contratan a trabajadores con discapacidad severa que necesiten apoyo reciban ayudas equivalentes a las que perciben los cee.

E) Yacimientos de empleo.

4.14. Localizar nuevas oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.

4.15. Fomento de la actividad de los trabajadores con discapacidad en relación con las nuevas tecnologías.

f) actividad emprendedora, trabajo autónomo y economía social.

4.16. Fomentar el espíritu emprendedor y la creación de empresas.

4.17. Promover el empleo a través de la opción del trabajo autónomo y mejorar las ayudas establecidas para las personas con discapacidad desempleadas para incentivar su establecimiento como trabajadores autónomos.

4.18. Impulsar la integración en empresas de economía social, mejorando los programas de fomento del empleo y mejora de la competitividad en cooperativas y sociedades laborales.

G) responsabilidad social.

4.19. Promover la responsabilidad social de las empresas por medio de la difusión de buenas prácticas en materia de empleo de personas con discapacidad, sobre todo en el ámbito de la pyme, con objeto de la consecución de una cultura generalizada de inclusión laboral y social del colectivo.

H) Negociación colectiva respetando plenamente la autonomía colectiva.

4.20. Estudiar las posibilidades del marco normativo actual de la negociación colectiva y la atribución a ésta de nuevas facultades, adaptadas a la realidad de los sectores de actividad y las empresas, que favorezcan el empleo de las personas con discapacidad respetando el vigente marco legal de empleo de las mismas.

4.21. Difundir buenas prácticas para promover el cumplimiento de la cuota de reserva legal.

4.22. Continuar desarrollando las previsiones contenidas en la normativa en vigor sobre acceso de las personas con discapacidad al empleo público.

Objetivo 5: renovar el empleo protegido, preservando el dinamismo en la generación de empleo alcanzado en los últimos años y favoreciendo un mayor tránsito hacia el empleo ordinario.

5.1. Reforzar, en coordinación con los servicios sociales de las CC.AA., los equipos multiprofesionales o multidisciplinares.

5.2. Promover la relación entre los centros ocupacionales y los cee y fomentar la incorporación a éstos de las personas con discapacidad integradas en aquéllos, además de eliminar los desincentivos derivados de los problemas que puedan existir para volver al centro ocupacional en caso de que la incorporación al centro especial de empleo no sea exitosa.

5.3. Clasificar los CEE en función de criterios tales como la titularidad pública o privada, el ánimo o no de lucro, configurando distintos regímenes jurídicos para conseguir una mayor funcionalidad.

5.4. Crear un registro central de CEE que permita conocer la situación geográfica de los mismos y el sector de actividad al que pertenecen, entre otros fines, como información disponible para las empresas obligadas al cumplimiento de la cuota de reserva que pudieran encontrarse en situación de acogerse a las medidas alternativas.

5.5. Estudiar la posibilidad y, en su caso, introducir la exigencia, de que los cee deban reinvertir parte de sus beneficios en la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción, como ocurre en el caso de las recientemente reguladas empresas de inserción.

5.6. Estudiar la presentación periódica por los CEE de un plan estratégico para el desarrollo sociolaboral de sus trabajadores con discapacidad, bien como obligación o bien en el marco de la responsabilidad social corporativa.

5.7. Favorecer un mayor tránsito de trabajadores con discapacidad hacia el mercado ordinario de trabajo.

5.8. Estudiar un nuevo sistema de incentivos a los CEE más coherente con las modificaciones realizadas con carácter general en el sistema de incentivos a la contratación laboral y que garantice el seguimiento y la transparencia de los recursos públicos dedicados al mismo.

5.9. Revisar el real decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad, para hacerlo más operativo para el cumplimiento de los fines de éstos.

Objetivo 6: mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad, en particular combatiendo activamente su discriminación en el mercado de trabajo.

A) Contratación.

6.1. Analizar la posibilidad de reducir la duración máxima del contrato temporal no causal (contrato de fomento del empleo de personas con discapacidad), como fórmula para mejorar la calidad del empleo de los trabajadores con discapacidad.

6.2. Favorecer la transformación de contratos temporales en indefinidos.

B) Ajustes razonables.

6.3. Colaboración de los servicios públicos competentes para el asesoramiento sobre adaptación y ergonomía de puestos de trabajo y del entorno laboral.

6.4. Regulación reglamentaria de los ajustes razonables a que se refiere la ley 62/2003, en coherencia con la LIONDAU y sus normas de desarrollo.

6.5. Nuevo diseño e incremento de las ayudas para la adaptación de puestos de trabajo y revisión de la normativa en vigor con el fin de simplificar los trámites de solicitud y concesión de dichas subvenciones.

6.6. Estudiar la posibilidad de ayudas para la adaptación de puestos en los casos de discapacidad sobrevenida y en los de cambio de puesto de trabajo en la empresa y de movilidad geográfica.

C) Condiciones de trabajo.

6.7. Fomentar la utilización del trabajo a tiempo parcial estable y fórmulas flexibles de organización del tiempo de trabajo.

6.8. Renovar la relación especial laboral de los trabajadores con discapacidad en los CEE, para dotarla de mayor calidad y adecuación al marco actual de las relaciones laborales y de la realidad de los equipos multiprofesionales.

6.9. Impulsar medidas como la adaptación y regulación del tiempo de trabajo para realizar tratamientos, rehabilitación, etc., basadas en su ejercicio en lo establecido en la negociación colectiva.

6.10. Analizar los resultados de la aplicación del real decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los cee, para en su caso adoptar las modificaciones que procedan para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

D) Relaciones colectivas respetando plenamente la autonomía colectiva.

6.11. Promover la inclusión de medidas en los convenios colectivos para favorecer la contratación, formación, clasificación y promoción de trabajadores con discapacidad.

6.12. Favorecer la plena aplicación de los derechos colectivos de los trabajadores en los CEE, tanto en materia de representación como de negociación colectiva.

E) Vigilancia y control.

6.13. Vigilancia y control sobre el cumplimiento de la igualdad de oportunidades y la ausencia de discriminación en los procesos de selección de personal y promoción profesional en relación con los trabajadores con discapacidad, en especial para el caso de las mujeres, y otras personas en situación de especial vulnerabilidad, que pueden sufrir doble discriminación.

6.14. Vigilancia y control de los salarios percibidos por las personas con discapacidad, en especial para el caso de las mujeres, y otras personas en situación de especial vulnerabilidad.

6.15. Desarrollar una mayor actuación de la inspección de trabajo y seguridad social en el empleo protegido, incluyendo y potenciando el control de las relaciones laborales en los cee y no meramente el control de las ayudas establecidas.

Objetivo 7: mejorar tanto los sistemas de recogida, análisis y difusión de la información en materia de empleo y personas con discapacidad como la coordinación de las políticas públicas de empleo desarrolladas por las AA.PP.

A) información.

7.1. El MTIN y el MEPSD desarrollarán las actuaciones necesarias para que existan datos que permitan evaluar el cumplimiento de todas y cada una de las políticas presentes y futuras en materia de empleo de las personas con discapacidad.

7.2. Crear una base de datos con las referencias económicas de costes y gastos de todas las administraciones especializadas, incluyendo los incentivos fiscales y los gastos en educación, así como los aportados por otras administraciones territoriales, que permita tanto a la AGE como a las de las CC.AA. planificar adecuadamente sus políticas y realizar estudios comparativos.

7.3. Mejorar el diseño y el funcionamiento de los sistemas de codificación y registro de los contratos de trabajo de las personas con discapacidad.

7.4. Ampliar la página web del catálogo estatal de servicios para personas con discapacidad.

7.5. Mejorar el apartado sobre empleo de la página web del SID.

7.6. Promover la inclusión de nuevas encuestas, preguntas o módulos ad hoc, sobre discapacidad y empleo en las operaciones del INE.

7.7. Hacer un inventario sistematizado de toda la información que genera la AGE en materia de empleo y discapacidad, con el fin de identificar las carencias de las herramientas y de los cauces de captura de los datos.

7.8. Establecer obligaciones precisas de control y evaluación para las AA.PP. cuando no estuvieran previstas y cumplir de forma más efectiva las que ya les atribuyen las diferentes normas de empleo de las personas con discapacidad, relacionadas con el control y la evaluación que se atribuyen a las AA.PP. en la normativa reguladora de los CEE y de las medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva.

B) coordinación.

7.9. Potenciar la coordinación del marco institucional, existente en la AGE, dedicado a las políticas públicas en materia de discapacidad, para reducir posibles ineficiencias. Un registro de personas con discapacidad, con las cautelas necesarias de protección, uso y administración de datos, podría favorecer una mayor y mejor integración social y laboral, posibilitando transiciones y reduciendo incompatibilidades entre los sistemas de protección social y laboral, además de contribuir a la transparencia de las actuaciones.

7.10. Realización de un plan nacional de inspección, previo acuerdo con las CC.AA, que agrupe las medidas en materia de inspección de trabajo y seguridad social reflejadas

en esta estrategia.

7.11. Impulsar el observatorio de la discapacidad, organismo al servicio de las AA.PP. y de los diferentes agentes que intervienen en el ámbito de atención a las personas con discapacidad, que tiene como uno de sus ámbitos de actuación, el "empleo y protección económica a la discapacidad", reforzando su relación con los servicios públicos de empleo.

7.12. Fomentar la colaboración e intercambio de experiencias entre las distintas AA.PP. en materia de políticas activas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad.

7.13. Elaborar un nuevo marco normativo que ordene, sistematice, aclare y armonice todos los incentivos económicos dirigidos a favorecer el empleo de las personas con discapacidad, con el objetivo de la racionalización de dichos incentivos.

8.- Marco actual de las políticas de empleo en España.

La intensa crisis económica de los últimos años en España ha tenido un gran impacto sobre el empleo, en general, y sobre el empleo de las personas con discapacidad, en particular. Este hecho se tradujo en una paralización de las políticas dirigidas a personas con discapacidad y que la política económica se centrara en objetivos más generales de crecimiento y empleo de la población.

A partir de 2012 se han adoptado reformas estructurales muy profundas sobre el mercado de trabajo español. La principal regulación aprobada fue la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que establece un nuevo marco general para las relaciones laborales y que pretende la transformación de las políticas activas y pasivas para que sean más dinámicas y eficientes con el objetivo de detener la destrucción de empleo a corto plazo mediante la flexibilidad y fije unas bases para la creación de empleo estable y de calidad en la recuperación económica.¹³⁸

La reforma laboral se establece como una política de naturaleza estructural a largo plazo, siendo necesario contar con unas políticas de activación eficaces, capaces de incrementar la empleabilidad de los trabajadores y de transformar las políticas de

¹³⁸ Para un análisis más en profundidad de los aspectos jurídicos y de los desarrollos normativos posteriores con sus aplicaciones prácticas véase García Perrote y Mercader (2013).

activación, especialmente las de formación y las de intermediación laboral como avance hacia un modelo de flexiseguridad.

Para ello, se introduce en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, nuevos instrumentos para la coordinación del Sistema Nacional de Empleo¹³⁹, que deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Trabajo y cuya realización estará a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo Autonómicos, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Los nuevos instrumentos de política de empleo son:

- Estrategia Española para la Activación del Empleo.
- Planes Anuales de Política de Empleo.
- Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

Dichos instrumentos se encuentran en consonancia con las políticas europeas y más concretamente con la Estrategia Europa 2020, que se ha analizado en el capítulo anterior. Este nuevo enfoque pretende hacer frente a los siguientes retos más inmediatos:

- Elevado porcentaje de desempleados de larga duración¹⁴⁰.
- Alto porcentaje de desempleados con cualificación baja por abandono escolar temprano.
- Reducido ritmo de entrada en el empleo desde el paro o la inactividad¹⁴¹.
- Problemas específicos de algunos colectivos.

8.1.- Estrategia Española de Activación para el Empleo.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo debe reflejar, en un marco temporal plurianual, las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, e incluirá tanto los servicios y

¹³⁹ Se entiende por Sistema Nacional de Empleo el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. (art. 5 de la Ley 56/2003).

¹⁴⁰ El 62,1% de los desempleados son de más de un año y el 42,4% de más de dos años.

¹⁴¹ Si antes de la crisis, el 9% de parados o inactivos accedían a un empleo en el trimestre siguiente, en 2013 solo es del 4%.

programas que realizan los Servicios Públicos de Empleo con fondos estatales como los que las CC.AA. realizan con recursos económicos propios.

La Estrategia debe recoger un análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo; los principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo; y el marco presupuestario, fuentes de financiación y criterios de gestión de los fondos.

La finalidad última de la Estrategia es la coordinación de los esfuerzos que realizan los distintos agentes del sistema para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo. En definitiva, la Estrategia tiene por objeto la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y del propio marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

Para atender a este objetivo global, la Estrategia cuenta con objetivos específicos que se recogen en los Planes Anuales de Políticas de Empleo. Estos objetivos, a su vez, pueden ser de dos tipos:

a) Objetivos estratégicos o prioritarios: aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado en los que se focaliza la atención y el esfuerzo durante un período de tiempo. Estos objetivos deberán permitir la concentración de recursos en aquellos sectores, colectivos y áreas de interés a los que se quiera prestar mayor dedicación por su especial dificultad para el acceso al mercado laboral o por presentar mayores oportunidades, mayor viabilidad o mejores perspectivas de futuro. Corresponde al Gobierno su determinación con carácter anual, a través de los Planes Anuales de Política de Empleo, que se describen más adelante.

b) Objetivos estructurales: aquellos de naturaleza estable que son atendidos mediante actividades desarrolladas sostenidamente a lo largo del tiempo. En ocasiones tendrán más o menos relevancia, requiriendo un mayor o menor esfuerzo, pero pocas veces se podrán interrumpir por completo.

Por su propia naturaleza, los objetivos estratégicos o prioritarios son selectivos. Tienen, no obstante un carácter abierto, que favorece que los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo puedan acomodarlos. Por su parte, el conjunto de todos los objetivos estructurales tiene que ser exhaustivo, de forma que cualquier posible actuación de políticas activas de empleo o de intermediación laboral habrá de encajar en el cumplimiento de uno o varios objetivos estructurales. De esta forma, una actuación que no se ajuste a ningún

objetivo estructural no podrá ser considerada de política activa de empleo o de intermediación laboral.

La primera Estrategia fue aprobada mediante el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, derogada antes de su finalización con el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Ambas Estrategias constan de 29 objetivos estructurales articulados en los seis ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en el artículo 4 bis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, siendo los siguientes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

El eje 3, relativo a las oportunidades de empleo, incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, como son las personas con discapacidad¹⁴². Sus objetivos estructurales son:

- Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades.
- Fomentar la contratación de personas desempleadas en sectores emergentes con perspectivas de crecimiento de empleo.
- Aflorar empleo en economía sumergida.
- Fomentar la inserción laboral de personas desempleadas perceptoras de prestaciones por desempleo.

La Estrategia de Activación para el Empleo diferencia conceptualmente entre programas¹⁴³ y servicios¹⁴⁴, y a su vez, entre aquellos que son comunes o de aplicación

¹⁴² No obstante, con la reforma de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, las personas con discapacidad fueron recogidas como colectivo prioritario de actuación (art. 19 octies).

¹⁴³ Programa: Conjunto coordinado de actuaciones dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial, a realizar durante un período de tiempo predeterminado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico concreto (concesión de una subvención, contratación administrativa, suscripción de convenio, gestión directa, etc.), con coste identificado o identificable, dirigido a la consecución de unos objetivos de empleo preestablecidos.

¹⁴⁴ Servicio: Conjunto coordinado de actividades (que debería estar específicamente identificado como tal en el catálogo o carta de servicios de un Servicio Público de Empleo a que hace referencia el artículo 19 ter de la Ley de Empleo), que se prestan de forma continua y sostenida en el tiempo, y que buscan atender derechos o responder a las necesidades de personas desempleadas, ocupadas y empresas, con objeto de facilitar el empleo o mejorar la empleabilidad de sus destinatarios.

para todo el Estado, y los que son propios de cada Comunidad Autónoma y del Servicio Público de Empleo Estatal.

Asimismo, se establece el desarrollo de tres reglamentos, uno en materia de servicios, otro de empleo y otro de formación profesional para el empleo. El Reglamento de Servicios desarrollará, los servicios comunes que deberán ser prestados por todos los Servicios Públicos de Empleo, al considerarse fundamentales y necesarios para una atención adecuada, integral y continuada a los usuarios y para garantizar su acceso a ellos en condiciones de igualdad. Estos servicios deberán ser suficientes para permitir a los demandantes de empleo dar cumplimiento a lo previsto en sus itinerarios personalizados de inserción, así como a las exigencias del compromiso de actividad.

Los servicios incluidos en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo serán: servicio de orientación profesional, servicio de colocación y de asesoramiento a empresas, servicio de formación y cualificación para el empleo y servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

El Reglamento de Empleo establecerá la regulación que dará soporte a los distintos programas que puedan ejecutar las Comunidades Autónomas en materia de fomento del empleo. En este sentido, establecerá, entre otros, los importes máximos de las subvenciones dirigidas a sufragar costes salariales de empresas, y velará por que las subvenciones no puedan interpretarse como ayudas de Estado.

En todo caso, este desarrollo reglamentario incluirá un marco normativo de programas estatales de Políticas Activas de Empleo dirigidas de manera integrada a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que establecerá los contenidos mínimos que serán de aplicación en el conjunto del Estado.

El Reglamento de Formación Profesional para el Empleo velará por la máxima eficiencia en el uso de los recursos, por la adaptación de la formación a las necesidades de capacitación y aptitudes del mercado de trabajo, y por el seguimiento detallado de las acciones formativas, en particular en coherencia con la Cuenta de Formación. También establecerá, entre otros aspectos, estándares de calidad de la formación, las condiciones mínimas de la formación en alternancia, los módulos económicos máximos, los registros y la formación vinculada a la obtención de certificados de profesionalidad.

Por último, las fuentes de financiación de los servicios y programas son: fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, fondos de los recursos propios de las Comunidades Autónomas y fondos del FSE.

Cabe reseñar que la primera Estrategia para el periodo 2012-2014 recogía los programas y servicios a desarrollar, mientras que la segunda Estrategia para el periodo 2014-2016, remite a los Planes Anuales de Política de Empleo y normas de desarrollo. En relación a las personas con discapacidad, las acciones y medidas se dirigen al fomento del empleo en empresas ordinarias, al empleo con apoyo y al empleo protegido.

En cuanto a las medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad en las empresas ordinarias de trabajo fomentando su contratación se fijan las siguientes ayudas:

- 4.000 euros (4.400 euros si son mujeres) por contratos indefinidos, contratos transformados en indefinidos o contratos formativos.
- 8.000 euros (8.400 euros si son mujeres) si se tratan de personas con discapacidad con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo.
- Si el contrato fuera a tiempo parcial las anteriores cuantías se reducirán proporcionalmente.
- 1.800 euros por adaptación y ajustes razonables del puesto de trabajo, dotación de equipos de protección o eliminación de barreras u obstáculos, contratos temporales (siempre que su duración sea igual o superior a 12 meses), contratos en prácticas o para la formación y el aprendizaje.
- Los empleadores que contraten, de forma indefinida o temporal o por conversión de contratos temporales en indefinidos, tendrán derecho a las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la normativa reguladora de dichas bonificaciones.
- La contratación indefinida por la empresa colaboradora de un enclave laboral, dará derecho a la empresa colaboradora a las ayudas por contratación señaladas anteriormente y a las bonificaciones que están establecidas en la normativa reguladora de los enclaves laborales.

En cuanto a las medidas de fomento del empleo con apoyo, como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo,

destinadas a financiar costes laborales y de Seguridad Social que se generen durante el periodo de desarrollo del proyecto de empleo con apoyo, derivados de la contratación de preparadores laborales por las entidades promotoras de empleo con apoyo recibirán:

- 6.600 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.
- 4.000 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33% e inferior al 65%.
- 2.500 euros anuales por cada trabajador con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%. O personas sordas y con discapacidad auditiva, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%.

En cuanto a las medidas estatales para facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo protegido a través de los Centros Especiales de Empleo recibirán incentivos por cada nueva contratación indefinida o por la transformación en indefinidos de los contratos temporales, incluidos los formativos a tanto alzado en función del tipo y grado de discapacidad y del porcentaje de trabajadores con discapacidad en la plantilla acorde al siguiente cuadro:

CUADRO 6.3: Incentivos a la creación de empleo indefinido	
Personas con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 33% e inferior al 65%	
- si el número de trabajadores con discapacidad supera el 90% de la plantilla del CEE	12.000
- si el número de trabajadores con discapacidad está entre el 70% y el 90% de la plantilla del CEE	9.000
Personas con discapacidad y con especiales dificultades de acceso al mercado ordinario de trabajo	
- si el número de trabajadores con discapacidad supera el 90% de la plantilla del CEE	15.000
- si el número de trabajadores con discapacidad está entre el 70% y el 90% de la plantilla del CEE	12.000

Cuando las contrataciones indefinidas se efectúen a tiempo parcial la ayuda se reducirá proporcionalmente. Adicionalmente, las CC.AA. podrán incrementar con cargo a sus propios presupuestos estos incentivos en el caso de que la persona contratada sea una mujer con discapacidad.

Por otro lado, se establecen los siguientes incentivos al mantenimiento de los Centros Especiales de Empleo:

- Incentivos para costes salariales: 50% del Salario Mínimo Interprofesional vigente, correspondiente al puesto de trabajo ocupado por personas con discapacidad que realicen una jornada laboral a tiempo completo (o su equivalente cuando sea a tiempo parcial).
- Incentivos por puesto de trabajo, para financiar gastos ocasionados como consecuencia de la adaptación y ajustes razonables de puestos de trabajo, dotación de equipos de protección personal y para la eliminación de barreras arquitectónicas: hasta 1.800 euros.
- Incentivos para el reequilibrio presupuestario (Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro, con condición declarada de utilidad pública e imprescindibilidad) hasta: 1.500 euros.
- Incentivos a las Unidades de Apoyo a la Actividad profesional¹⁴⁵ en Centros Especiales de Empleo, destinados a financiar costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida de las personas trabajadoras de las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional en los Centros Especiales de Empleo: 1.200 euros anuales por cada trabajador contratado por tiempo indefinido, o mediante contrato temporal de duración igual o superior a seis meses, siempre que sean personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental o personas con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o personas con discapacidad

¹⁴⁵ Se entiende por Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional **de** los equipos multiprofesionales enmarcados dentro de los Servicios de Ajuste Personal y Social de los Centros Especiales de Empleo, que mediante el desarrollo de las funciones y cometidos previstos permiten ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que los trabajadores con discapacidad de dichos Centros tienen en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como la permanencia y progresión en el mismo.

física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

Por último, se establecen medidas estatales para facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad mediante el apoyo al emprendimiento y el autoempleo y la incorporación como socios trabajadores o de trabajo a cooperativas o sociedades laborales.

8.2.- Planes Anuales de Política de Empleo.

Los Planes Anuales de Política de Empleo, introducidos a partir de 2012 mediante la modificación de la Ley 56/2003, son los instrumentos que concretan, con carácter anual, los objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y de las CC.AA., así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos.

Asimismo, para alcanzar estos objetivos, contendrán la previsión de los servicios y programas de políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se proponen llevar a cabo, tanto las CC.AA. (programas y servicios propios), como el Servicio Público de Empleo Estatal en su ámbito competencial (programas y servicios comunes). Los servicios y programas incluidos en cada Plan Anual podrán ser excepcionalmente modificados por el Servicio Público de Empleo Estatal, a petición justificada de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando necesidades de carácter extraordinario sobrevenidas lo hagan necesario para la adecuada gestión y ejecución del Plan.

En los 3 planes aprobados hasta la fecha, el Plan correspondiente a 2012 era más detallado en línea con la primera Estrategia aprobada, mientras que en los de 2012 y 2013 se aprecia una reestructuración de los programas y servicios incluidos. En el cuadro siguiente se observan el número total de programas y servicios, propios y comunes, incluidos en cada Plan:

CUADRO 6.4: PROGRAMA Y SERVICIOS DE LOS PLANES ANUALES DE POLÍTICA DE EMPLEO			
P Y S	2012	2013	2014
Programas comunes	N.D.	9	9
Servicios comunes	N.D.	52	76
Programas propios	N.D.	27	26
Servicios propios	N.D.	262	311
TOTAL	522	350	422

Fuente: Planes Anuales de Política de Empleo de 2012, 2013 y 2014.

En los Planes de 2013 y 2014, todas las acciones dirigidas a las personas con discapacidad se reagruparon en los siguientes 3 programas específicos, el primero dentro del eje 2 de formación y los dos siguientes dentro del eje 3 de oportunidades de empleo:

- PC00005 Programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional.
- PC00013 Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (centros especiales de empleo).
- PC00014 Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.

Por último, en el siguiente cuadro se incluye la financiación presupuestada en cada uno de los tres planes aprobados:

CUADRO 6.5: FINANCIACIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE POLÍTICA DE EMPLEO			
FUENTE DE FINANCIACIÓN	2012(1)	2013	2014
Programas con cargo a los PGE	5.807.219,74	3.803.958,44	4.104.552,21
Aportación Cuota de Formación para el empleo		1.860.000,00	1.777.650,00
Aportación del Estado		1.293.958,44	1.826.902,21
Aportación del FSE	650.000,00	650.000,00	500.000,00

Datos obtenidos del proyecto de PGE.

Fuente: Planes Anuales de Política de Empleo de 2012, 2013 y 2014.

8.3.- Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.

La estrategia Española sobre Discapacidad, aprobada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, tiene como principios inspiradores a la Ley 26/2011 de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, siendo los siguientes¹⁴⁶:

- A. No discriminación, igualdad de trato ante la ley e Igualdad de oportunidades.
- B. Vida independiente.
- C. Normalización.
- D. Accesibilidad universal.
- E. Diseño para todos.
- F. Diálogo Civil.
- G. Transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.
- H. Participación.
- I. Responsabilidad pública
- J. Integralidad y extensividad
- K. Eficiencia y eficacia.
- L. Economía de la discapacidad¹⁴⁷.
- M. Sensibilización.
- N. Imaginación y creatividad.

La Estrategia se enmarca dentro de las políticas de la UE, a través de la Estrategia Europa 2020, y de las políticas nacionales establecidas en el PNR 2011. Se establecen 3 objetivos estratégicos basados en el PNR y que son: mercado laboral, educación y pobreza y exclusión social. Además se establecen otros objetivos

¹⁴⁶ Estos principios fueron incorporados total o parcialmente, en los principios del artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

¹⁴⁷ con este principio se quiere reseñar el efecto positivo sobre el mercado y la economía europeas en concreto de los servicios sociales y los dispositivos de apoyo, cuyo valor anual estimado supera los 30.000 millones de euros según la UE, así como de las nuevas profesiones y actividades relacionadas con la atención y promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

principales tales como: accesibilidad, conocimiento, participación, igualdad y no discriminación.

La Estrategia se compone de dos etapas, la primera de 2012-2015 y la segunda de 2016-2020. Ambas contarán con su Plan de Actuación y se establecerá una evaluación integral a la finalización de la primera fase para poder ajustar los objetivos cuantitativos a alcanzar en la segunda fase.

Con respecto al empleo, si bien en la fecha de aprobación de este documento se encontraba vigente la Estrategia Global para el Empleo de las Personas con discapacidad 2008-2012, se incluyen las siguientes medidas estratégicas destinadas a incrementar la tasa de ocupación del colectivo:

- Impulsar el desarrollo de empleabilidad de un número creciente de personas con discapacidad para garantizar el cumplimiento del objetivo general de empleo del Programa Nacional de Reformas de España 2011.
- Incorporar en la Estrategia Española de Empleo el factor discapacidad manteniendo los avances normativos en vigor y mejorando éstos garantizando mínimos comunes entre las diferentes CC.AA.
- Promover las actuaciones precisas para fomentar y desarrollar la Nueva economía de la Discapacidad.
- Promover actuaciones específicamente dirigidas a impulsar la incorporación de las mujeres con discapacidad al mercado laboral, en igualdad de oportunidades.

Con respecto a la educación se pretende impulsar las medidas concretas sobre el colectivo para garantizar el cumplimiento de los objetivos generales de reducción del abandono escolar y aumento de las personas entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior del PNR 2011, detectar precozmente necesidades educativas especiales y promover una educación inclusiva en todas las etapas, entre otras medidas.

En cuanto a la financiación de la Estrategia sobre Discapacidad, se establece que Cada Administración o entidad cubrirá con sus propios recursos humanos y materiales las actividades o medidas que constan en esta Estrategia, no suponiendo aumento alguno del gasto público.

Por último, será el Observatorio Estatal sobre la Discapacidad el que realice un informe anual sobre la Estrategia con las directrices que establezca la Secretaría del

Consejo Nacional de Discapacidad (CND) como órgano responsable del seguimiento y control de la misma.

8.4.- Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.

El Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros el 12 de septiembre de 2014, es el último documento con medidas vigente en la actualidad. Si bien surge como desarrollo de la Estrategia, también entronca directamente con el III Plan de Acción para las personas con discapacidad 2009-2012. Ambos planes tienen en común medidas que pretende enfrentar los déficits de participación, empleo y formación, si bien el III Plan de personas con discapacidad tenía un enfoque global que propugnaba el avance en la promoción de la autonomía personal, mientras que el Plan de Acción de la Estrategia adapta un enfoque orientado a la eliminación de las causas de discriminación.

Este plan adopta los principios de la Ley General sobre Discapacidad, que modificaba parcialmente los principios planteados en la Estrategia, y viene a recoger las actuaciones y su distribución en dos fases diferenciadas y flexibles, según la disponibilidad de financiación. La primera fase ocupa los años 2014 a 2016 y la segunda el periodo de 2017 a 2020.

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el PNR de España 2014, y de acuerdo con los objetivos cuantificados en la Estrategia UE 2020, se han establecido 5 Ejes de actuación primordiales: igualdad para todas las personas, empleo, educación, accesibilidad y dinamización de la economía.

Estos ejes se definen por sus objetivos estratégicos y se desarrollan mediante objetivos operativos, compuestos por 96 actuaciones en ámbitos de intervención concretos: inclusión social, pobreza, participación, salud y servicios sociales, educación, empleo, accesibilidad, información sobre discapacidad, nueva economía de la discapacidad y acción exterior.

A continuación se extractan los objetivos estratégicos, los objetivos operativos y las actuaciones del eje relativo al empleo:

Objetivo estratégico: Promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación

Objetivo operativo 1: Promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo.

28.- Incorporar en las políticas activas de empleo el factor discapacidad manteniendo los avances normativos en vigor y mejorar éstos garantizando mínimos comunes entre las diferentes Comunidades Autónomas.

29.- Promover, mediante la coordinación entre los servicios públicos de empleo y los órganos responsables de la valoración de la discapacidad, la elaboración de instrumentos tales como los itinerarios individuales y personalizados o los informes de capacidades, que sean útiles para promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo ordinario.

30.- Promover que las personas con discapacidad tengan un mayor acceso a los servicios de formación y orientación profesionales.

31.- Promover fórmulas de teletrabajo, teniendo en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias de los trabajadores con discapacidad, procurando que estas fórmulas no actúen como factor excluyente en la socialización.

32.- Formar a los técnicos de los Servicios de Orientación y Formación Profesional en el conocimiento de las necesidades y expectativas de los hombres y mujeres con discapacidad.

33.- Promover el estudio de la modificación de la Ley General de la Seguridad Social a fin de evitar que la percepción de prestaciones económicas contributivas constituya un obstáculo para que los beneficiarios con discapacidad se reincorporen a la vida activa, en los términos que se establezcan.

34.- Impulsar la información estadística como consecuencia de la combinación de los datos de discapacidad necesarios con los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) trimestral, así como los datos requeridos en estadísticas del Servicio Público de Empleo Estatal, sobre paro registrado y contratos de trabajo.

35.- Promover medidas que favorezcan el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite.

36.- Reforzar las medidas de apoyo al acceso al empleo público por parte de

personas con discapacidad y mejorar los mecanismos de seguimiento de dicho empleo.

Objetivo operativo 2: Promover el emprendimiento de las personas con discapacidad

37.- Reforzar las medidas de apoyo a las personas con discapacidad que trabajen por cuenta propia.

Objetivo operativo 3: Asegurar para las personas con discapacidad condiciones laborales dignas, la igualdad de oportunidades en el empleo y favorecer la conciliación

38.- Asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de adaptación de los puestos de trabajo, así como el mantenimiento de condiciones laborales dignas, en igualdad de condiciones.

39.- Impulsar medidas de conciliación de la vida familiar, laboral y personal de las personas con discapacidad teniendo en cuenta el factor de la discapacidad en la elaboración de normas y programas relativos a la igualdad de oportunidades en el empleo.

Objetivo operativo 4: Fomentar la contratación pública socialmente responsable

40.- Promover el empleo de personas con discapacidad fomentando la inclusión en los contratos públicos, de obras o servicios, de cláusulas que favorezcan una aplicación creciente y efectiva de la contratación pública socialmente responsable.

Objetivo operativo 5: Concienciar al empresariado y al sector público de las capacidades laborales de las personas con discapacidad

41.- Realizar campañas informativas dirigidas al empresariado, en especial a las pequeñas y medianas empresas, sobre la diversidad de la discapacidad, las capacidades laborales, los ajustes razonables o las ventajas fiscales y en seguridad social.

42.- Incorporar un apartado específico dedicado a la discapacidad en la Memoria Anual de la Responsabilidad Social de la Administración General del Estado.

Por último, se establece que el seguimiento y el control del Plan se realizará por el Consejo Nacional de Discapacidad que tendrá que debatir y aprobar el informe anual sobre la fase en vigor y cuya realización estará a cargo del Observatorio Estatal de la Discapacidad. Durante el cuarto trimestre de 2016 se presentará al Consejo Nacional de la Discapacidad un informe, realizado también por el Observatorio, sobre la aplicación de la Primera Fase que facilite definir apropiadamente las medidas concretas de la Segunda Fase.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.

De acuerdo con la evidencia empírica y la percepción del funcionamiento social suelen asignarse tres características fundamentales a la situación laboral de las personas con discapacidad, en comparación con la situación similar de las personas sin discapacidad:

- a) reducida tasa de actividad.
- b) alta tasa de desempleo.
- c) peores condiciones de contratación, en términos de retribución, acceso y promoción, etc.

El resultado de todo ello es la existencia de una reducida tasa de empleo, con todas las consecuencias que se derivan, tanto en términos personales (integración social y desarrollo humano) como sociales (contribución al progreso general).

El análisis de los posibles factores que influyen en dicha situación no resulta una tarea fácil, toda vez que se acumulan explicaciones diversas y se hacen intervenir múltiples elementos, los cuales no pueden ser excluidos a priori. Dichos factores se encuentran tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda específica de mano de obra con discapacidad, dependiendo del juego de ambas la situación final observada. Asimismo, debe valorarse la influencia de la situación general del mercado laboral y el comportamiento de los agentes implicados en el mismo. Además de la coyuntura económica, la productividad general de la economía y otras consideraciones macroeconómicas.

Centrando la atención en los aspectos específicos que inciden en el lado de la oferta de mano de obra con discapacidad, pueden señalarse tanto elementos de carácter objetivo (expectativas laborales poco estimulantes, altos costes para acceder al mercado, menor capital humano, importancia de las rentas no salariales...), como subjetivos (relacionados con la función de preferencias, fuertemente influida, entre otras razones, por los hábitos sociales, las actitudes de la propia población afectada, la protección familiar...); circunstancias todas ellas que presionan para que el salario de reserva tienda a elevarse, y a desplazar, en consecuencia, la función de oferta, presionando a la baja la tasa de actividad.

Al mismo tiempo, las condiciones en el lado de la demanda, como la existencia de prejuicios, las expectativas de los demandantes sobre la productividad de la mano de obra con discapacidad, la aversión al riesgo, el funcionamiento de los mercados internos, etc., presionan para que el salario de referencia al que las empresas están dispuestas a contratar tienda a ser muy bajo, deprimiendo igualmente la demanda de mano de obra con discapacidad. De ahí se sigue un ajuste difícil de la situación con las consecuencias conocidas.

En definitiva, nos encontramos con un mercado laboral segmentado, caracterizado no sólo por las preferencias de la demanda (motivadas por la existencia de prejuicios, por ej.), sino también por una clara asimetría (externa) en la oferta, dadas las desiguales posiciones de partida de los dos segmentos de población, personas con y sin discapacidad. Tal segmentación pone en evidencia la paradoja (al menos aparente) de que coexistan unos salarios de reserva particularmente elevados y unos salarios efectivamente percibidos por las personas con discapacidad empleadas más reducidos que los promedios del mercado, lo que sugiere la necesidad de afrontar la existencia, también, de una asimetría interna en el lado de la oferta, en el que podemos encontrar situaciones muy diferenciadas según tipo de discapacidad, género, formación, historia clínica, edad, etc.

En consecuencia, se necesitan respuestas políticas específicamente diseñadas para atender tal situación, realistas y no sujetas ellas mismas a prejuicios. Dichas políticas pueden ser meramente compensadoras (de los costes específicos vinculados con la discapacidad, de las menores expectativas de rendimiento por parte de los demandantes de empleo, de las necesidades insatisfechas de las personas con discapacidad y sus familias motivadas por la no inserción en el mercado laboral, de los menores salarios percibidos, etc.), consolidando, por tanto, la situación de fondo; o, por el contrario, afrontar la generación de un panorama nuevo, atacando las raíces del problema.

En concreto, habría que señalar tres frentes:

- La reducción efectiva de costes anejos a la discapacidad, tanto en el ámbito de la oferta como de la demanda (estimulando la necesaria cualificación de empleados, empleadores y personal auxiliar, innovaciones tecnológicas adaptadas, etc.).

- Mejorar los servicios de información y gestión laboral, que reduzcan los prejuicios hacia el colectivo y el desconocimiento de las habilidades laborales, instrumentales y sociales de las personas con discapacidad.
- Modificar las actitudes y hábitos sociales, de tal forma que se adquiriera la conciencia por parte de todos que aquellas personas que puedan trabajar, participen de manera efectiva en el mercado de trabajo.

Teniendo siempre como referente la unidad familiar, y no sólo individualmente a la persona con discapacidad; así como adoptando una perspectiva más desagregada, que tenga en cuenta la asimetría interna aludida.

Todo ello sugiere la utilidad de incorporar y tener en cuenta en el diseño y ejecución de las políticas las múltiples iniciativas sociales existentes, particularmente apta para captar el variado panorama de la discapacidad, afrontar los problemas de sensibilización social, identificar adecuadamente los costes y limitaciones existentes, etc. No en balde, si algo ha puesto de relieve la denominada crisis del Estado de bienestar es la necesidad de incorporar la iniciativa ciudadana, la sociedad civil, en definitiva, en el ámbito de la acción política, como un modo de completar el binomio Estado-mercado, ofreciendo una fórmula posiblemente más precisa y con menores costes. La existencia de una pluralidad tal de iniciativas, vinculadas de manera inmediata con las familias, sugiere la posibilidad de apostar por un modelo de planificación estratégica en red, que aúne las iniciativas y estimule la coordinación intersectorial en beneficio del aumento de la tasa de empleo de las personas con discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aarts, L.J.M. y De Jong, P.R. (1996): “European Experiences with Disability Policy”, en Mashaw, J. L. et al. *Disability, Work and Cash Benefits*. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Abellán, C., Lorences, J. y Sampedro, E. (2000): “Determinantes del salario de reserva en España: un análisis de corte transversal”, en http://www.uniovi.es/econo/DocumentosTrabajo/2000/209_00.pdf.
- Adnett, N. J. (1986): “On the Job Search in a Recesión”, *Applied Economics*, Taylor and Francis Journals, vol. 18(3), pages 333-45, March
- Aguado, A.L. (1995): *Historia de las deficiencias*. Escuela Libre Editorial.
- Akerlof, G.A. (1984): “Gift exchange and efficiency-wage theory: four views”, *American Economic Review*, vol. 74.
- Albarrán, I.; Alonso, P.; Fajardo, M.Á. y Ramajo, J. (2005): “Factores de la discapacidad en España”, *Anales de Economía Aplicada*. Delta Publicaciones.
- Alonso, P.; Cantarero, D.; Núñez, J. y Pascual, M. (2009): *Ensayos sobre Economía, Discapacidad y Empleo*. Delta Publicaciones.
- Alujas, J.A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*. Colección Estudios nº 146. Consejo Económico y Social. Madrid.
- Alujas, J.A. (2004): “La política de fomento del empleo: eje fundamental de las políticas activas del mercado de trabajo en España”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 51, pp. 15-29.
- Alujas, J.A. (2006): “Políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 61, pp. 77-92.
- Ashenfelter, O. y Layard, R. (Eds.): *Handbook of Labor Economics*. North-Holland.
- Azariadis, C. (1975): “Implicit contracts and underemployment equilibria”. *Journal of Political Economy*, 83: 1183-1202
- Bartel, A.P. and Sicherman, N. (1993): “Technological Change and the Careers of Older Workers”, *NBER Working Papers* 3433, National Bureau of Economic Research, Inc.

- Barton, L [Comp.] (1998): *Discapacidad y Sociedad*. Morata, Madrid.
- Becker, G.S. (1957): *The economic of discrimination*. Chicago University Press, Chicago.
- Becker, G.S. (1965): “A Theory of Allocation of Time”, *Economic Journal*, September, pp. 493-517.
- Becker, G.S. (1975): *Human Capital*. National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- Bowles, S. and Gintis, H. (1998): “The moral economy of community: Structured populations and the evolution of prosocial norms”, *Evolution & Human Behavior*, 19, 1:3-25
- Boyer, R. (1992): *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Alfons El Magnànim.
- Brunel (2001): “*Definitions of Disability in Europe*”. Discussion Paper for Workshop on Feb 5th – Feb 7th. Brunel University, London.
- Cabra de Luna, M.Á. (2004): “Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como eje de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 50, pp. 21-46.
- Cantarero, D. y Pascual, M. (2008): “Las políticas de discapacidad y empleo en los países desarrollados” en García Lizana, A. y Fajardo Caldera, M. A. (coord.) (2008): *Estudio de investigación sobre economía, discapacidad y empleo desde las perspectivas de la Economía Aplicada*. Investigación para la Fundación ONCE, Cap. 2. [no publicado].
- Caraballo Pou, M. A. (1996): “Salarios, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia”. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 6, 106-127.
- Cazallas, C. (2005): “La desigualdad en el mercado de trabajo de personas con discapacidad: Un enfoque teórico”. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, nº 6, pp. 147-164.
- Cazallas, C. (2007): “La segregación ocupacional de las personas con discapacidad en España”, en Fernández-Arufe, J.E. y Rojo, J.L. *Anales de Economía Aplicada*, Delta Publicaciones, pp. 50-68.
- CERMI (2000): *Un plan de empleo para las personas con discapacidad en el siglo XXI*. CERMI nº 1.

- CERMI [Ed.] (2003): *Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea, tiempo de cambio, herramientas para el cambio*. CERMI, nº 7.
- CERMI (2008): *La imagen social de la discapacidad*. Ediciones Cinca, nº 35, Madrid.
- CES (1995): *Informe sobre la situación del empleo de personas con discapacidad y propuesta de reactivación*. Consejo Económico y Social nº 4, Madrid.
- CES (2003): *La situación del empleo de las personas con discapacidad en España*. Consejo Económico y Social, nº 5.
- COCEMFE (1992): *Estudio sobre el cumplimiento de la Ley de Integración Social de los Minusválidos*. Madrid.
- Comisión Europea (1993): *Libro Blanco sobre la competitividad, Crecimiento y Empleo*. Diciembre de 1993.
- Comisión Europea (1995): *Seguimiento del Consejo Europeo de Essen*. COM.74. Bruselas, 08/03/1995.
- Comisión Europea (1996): *Igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías: una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalía*. COM.406. Bruselas, 30/07/1996.
- Comisión Europea (2002): *Comunicación de la Comisión relativa a la Responsabilidad Social de las Empresas: Una contribución empresarial al desarrollo sostenible*. COM.347. Bruselas, 02/07/2002.
- Comisión Europea (2002): *Reglamento (CE) nº 2204/2002 de la Comisión de 12 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales al empleo*.
- Comisión Europea (2003): *Igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad: Un plan de acción europeo*. COM.650. Bruselas, 30/10/2003.
- Comisión Europea (2005a): *Disability mainstreaming in the European Employment Strategy*. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. Bruselas, 01/07/2005.
- Comisión Europea (2005b): *Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: El plan de acción europeo 2006-2007*. COM.604. Bruselas, 28/11/2005.

- Comisión Europea (2007a): *Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea: El plan de acción europeo 2008-2009*. COM.738. Bruselas, 26/11/2007.
- Comisión Europea (2007b): *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: Más y mejores empleos mediante la flexibilidad y la seguridad*. COM.359. Bruselas, 27/06/2007.
- Comisión Europea (2008): *Reglamento CE nº 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado*. DOCE nº 214 de 09/08/2008.
- Comisión Europea (2010a): *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM 2020. Bruselas, 03/03/2010.
- Comisión Europea (2010b): *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*. Diario Oficial de la Unión Europea, 15 de noviembre de 2010, Bruselas.
- Congreso de los Diputados (1992): *Informe emitido por la Ponencia encargada del estudio de la problemática de los minusválidos*. Boletín Oficial de las Cortes Generales de 16-12-1992.
- Consejo de Europa (1992): *Recomendación R92-6 del Consejo de Europa sobre Una política coherente para la integración de las personas con minusvalía*. Comité de Ministros de 9 de abril de 1992.
- Consejo Europeo (1993) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague*. Junio 1993.
- Consejo Europeo (1994) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Essen*. Diciembre 1994.
- Consejo Europeo (1997) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo*. Noviembre 1997.
- Consejo Europeo (1998): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cardiff*. Junio 1998.
- Consejo Europeo (1999): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia*. Junio 1999.

- Consejo Europeo (2000) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa*. Marzo 2000.
- Consejo Europeo (2001) *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken*. Diciembre 2001.
- Consejo Europeo (2009): *Conclusiones del Consejo, de 12 de mayo de 2009, sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)*. DOCE N° 119 de 28/05/2009.
- Consejo de la Unión Europea (1989): *Directiva 89/654/CEE, del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo*. DOCE n° 393 de 30/12/1989.
- Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/78/CE, del Consejo de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. DOCE 02/12/2000.
- Consejo de la Unión Europea (2003): *Resolución del Consejo de 15 de julio de 2003 sobre el fomento del empleo y de la inclusión social de las personas con discapacidad (2003/C 175/01)*. DOUE de 24/07/2003.
- Consejo de la Unión Europea (2005): *Decisión 2005/600/CE del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros*. DOUE de 05/08/2005.
- Corden, A. y Thornton, P. (2002): *“Employment programmes for disabled people: lessons from research evaluations”*. Department for Work and Pensions In-house Report 90, Social Research Branch.
- Cuadrado, J. R., dir. (2005): *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw Hill, Madrid.
- Cuadrado, J.R. (2008): “La productividad: Evolución y políticas” en Gamir, L. (dir.) *Política Económica de España*. Alianza Editorial, 8ª Edición, cap. 3.
- Dávila, C.D. (2004): “Discapacidad y participación en el mercado de trabajo español”, *Anales de Economía Aplicada*, Universidad de León.
- Dávila, C.D. (2006): “Discapacidad y género: un estudio de participación en el mercado de trabajo español”, *Moneda y crédito*, 223, pp: 127-158.

- Dávila, D. y Malo M.A. (2006): “Género, discapacidad y posición familiar: la participación laboral de las mujeres con discapacidad”, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, Vol. 12, (1), pp. 61-82.
- Doeringer, P. y Piore, M. (1985): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper, N. York.
- Domínguez del Brío, F. (1973): *Política Fiscal en acción*. I. E. F., Madrid.
- Doeringer, P.B. (1986): “Internal labor markets and noncompeting groups”, *American Economic Review* 76 (1986), pp. 46–52.
- Drago, R. y Perlman, R. (1992): “Supervisión y elevados salarios como incentivos opuestos: una base para la teoría de la segmentación del trabajo”. En: Drago, R. y Perlman, R. (coords.), pp. 65-91.
- Drago, R. y Perlman, R. (Coords.) (1992): *Nuevos enfoques macroeconómicos en economía del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- ECOTEC Research Consulting (2001): *Políticas de empleo para las personas con discapacidad en la Unión Europea, Australia y Estados Unidos*. Secretaría General de Asuntos Sociales.
- Edwards, R. (1979), *Contested Terrain. The Transformation of the Workplace in the 20th Century*, Nueva York: Basic Books.
- Eggertsson, T. (1995): *El comportamiento económico y las instituciones*. Alianza Editorial.
- EIM Business and Policy Research (2004): *Programas activos de empleo para las personas con discapacidad: hechos y cifras sobre su utilización e impacto*. CERMI, nº 13.
- Envers, A. y Winstersberger, H. (eds.) (1988): *Shifts in the Welfare Mix*. Eurosociál, Viena.
- European Disability Forum [ed.] (1997): *Manifiesto de las mujeres con discapacidad de Europa*. Bruselas.
- European Disability Forum (2007): *Foro Europeo de la Discapacidad 1997-2007: Diez años luchando por los derechos de las personas con discapacidad*. Bruselas.
- Fernández Arufe, J. E. (2006): *Principios de Política Económica. Ejercicios de test y cuestiones resueltas*. Delta, Madrid.

- Fernández Gutiérrez, C.R. (2003): “La igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como eje de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias”, *Documentación Social*, nº 130, pp. 25-40.
- Fernández Gutiérrez, C.R. (2001): “*Las personas con discapacidad en los planes nacionales de acción para la inclusión social de la UE*”. Documento presentado en el EDF, CERMI.
- Fina, L. (2001): *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Consejo Económico y Social.
- Fossati, E. (1962): *Política Económica Racional*. Aguilar, Madrid.
- Fox, K.; Sengupta, J. y Thorbecke, E. (1979): *La teoría de la la Política Económica Cuantitativa*. Oikos-Tau. Vilassar de Mar.
- FUNCAS (2010): *Papeles de Economía Española*. Nº 124.
- Fundación CIREM (2004): *Imagen social y laboral de las personas con discapacidad en España*. IMSERSO, Madrid.
- Fundación Encuentro (2001): “Integración Social de las personas con discapacidad”, en *Informe España 2001: Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro, Madrid, pp.247-307.
- Gandlgruber, B. (2003): “La Concepción de las Instituciones en la Economía Contemporánea”, *Análisis Económico*, vol. XVIII, segundo cuatrimestre, nº 38, UAM-A, México, pp. 73-95.
- Gannon, B., and Nolan, B. (2007): “Transition in Disability and Work”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 25-2, pp. 447-472.
- García Lizana, A. (1982): *Crisis, política económica y participación*. Servicio de Publicaciones. UMA, Málaga.
- García Lizana, A. (2004/2005): “Estado de bienestar y bien común: dificultades y amenazas”. *Corintios XIII*, 112-113, 157-206.
- García Lizana, A. (2005): “Estado de Bienestar y política difusa”. *Nudos Servicios Sociales*, nº 0, pp. 24-48.
- García Lizana, A. (2008): *Política Económica y Empresa*. En: www.uma.es.

- García Lizana, A., Calderón Vázquez, F., Pérez Moreno, S. y Podadera Rivera, P. (2004): *Planificación estratégica sostenible de redes territoriales. Teoría y práctica*. Universidad de Málaga. Málaga.
- García Lizana, A. y Chamizo, P. J. (2002): “Las claves de la revolución keynesiana y su vigencia actual. Una aproximación desde el análisis lingüístico”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 20-1, 111-135.
- García Lizana, A. y Martín Reyes, G. (1990): *Ensayos de Política Económica I*. Edinford, S.A., Málaga.
- García Rodríguez, F.J. (2006): “Emprendeduría y discapacidad: Contextualización y potencialidades”, en Guirao, G. y Cano, V.: *Anales de Economía Aplicada 2006*. Delta Publicaciones, pp. 2703-2726.
- García-Perrote, I y Mercader, J. (2013): *La aplicación práctica de la reforma laboral: un estudio de la Ley 3/2012 y de los Reales Decretos-Leyes*. Thomson Reuters, 1º edición, Valladolid.
- Gallego, E. (2009): *Historia Breve del Mercado de Trabajo. De los orígenes a J.M. Keynes*. Ecobook Editorial del Economista.
- GARRIDO PÉREZ, E. (2000): *El trabajo de los minusválidos en los centros especiales de empleo*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Goffman, E. (1983): “The interaction order”, *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 1-17.
- González Moreno, J.M. y Genaro Moya, M.D. (2000): “Política de empleo” en Gamir, L. (Dir.) *Política Económica de España*. Alianza Editorial, 7ª edición. Cap. 9, pp. 299-334.
- Heckman, J. (1979): “Sample selection bias as a specification error”, *Econometrica*, 47, pp. 153-161
- Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel, Barcelona.
- Hibbs, D. A. (1977): “Political Parties and Macroeconomic Policies”. *American Political Science Review*, 71, 1467-1487.
- Huete, A. (2013): *Exclusión social de la mujer con discapacidad en España*. CERMI.
- Ibáñez López, P. (2007): *Integración sociolaboral: Trabajadores con discapacidad intelectual en centros especiales de empleo*. Dykinson.

- Ibn Jaldún [1377] (1977): *Introducción a la Historia Universal*. F. C. E., México.
- INE (2001): *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. 1999. Avance de Resultados. Datos básicos*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (2002): *Las personas con discapacidad y su relación con el empleo: Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 2002*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (2009): *Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía Personal y Dependencia 2008*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- Jané Solá, J. (1969-70): *Concepto y método de Política Económica*. Facultad de CC. PP., EE. y CC., Málaga.
- Jané Solá, J. (1974): “Por una estructura operativa de la política económica”. *Revista Española de Economía*, enero-abril (1), 9-44.
- Jané Solá, J. (1984): “En búsqueda de una teoría general de la política económica”. *Cuadernos Económicos de ICE*, 26, 29-44.
- Jiménez López, D. y Ramos Lorente, M.M. (2003): “La discriminación de las mujeres discapacitadas en España”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 45, pp. 60-75.
- Jordán de Urries, B; Verdugo, M.Á. (2006): “Principios éticos y estándares de calidad para inserción en empleo ordinario mediante empleo con apoyo: el modelo de la EUSE” en Verdugo Alonso, M.A. Y Jordán de Urries Vega, B. (Coords.) *Rompiendo inercias: claves para avanzar*. Amarú, pp. 443-457.
- Keynes, J. M. (1973): “El camino hacia la prosperidad”. En Domínguez del Brío, F (1973).
- Keynes, J. M. [1936] (1983): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan y Cambridge U. P., Cambridge.
- Kirschen, E. S. y col. (1969): *Política económica contemporánea*. Oikos-Tau, Vilassar de Mar.
- Kirschen, E. S., ed. (1978): *Nueva política económica comparada*. Oikos-Tau, Vilassar de Mar.

- Kok, W. (2004): *Hacer frente al desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*. Informe del Grupo de alto nivel presidido por Wim Kok. Noviembre 2004.
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. B.O.E. Núm. 289 de 3 de diciembre de 2003.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Ley 43/2006, de 29 de Diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. B.O.E. Núm. 312 de 30 de diciembre de 2006.
- Linder, S. (1970): *The hurried leisure class*. Columbia University Press. New York.
- Lippman, S.A. y McCall, J.J. (1976): "Job Search in a Dynamic Economy", *ournal of Economic Theory*, vol. 12, 365-390.
- Lippman, S.A. y McCall, J.J. (1976): "The Economics of Job Search: A Survey, (Part I)," *Economic Inquiry*, vol. 14, 155-189.
- Long, C.L. (1953): "Impact of effective demand on the labor supply". *American Economic Review*, Paper and Proceedings 43, pp. 458-463.
- Long, C.L. (1958): *In: the labor force under changing income and employment*. Princeton University Press.
- Lorenzo, R. (2004): "El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor de inclusión", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 50, pp. 73-89.
- McConnell, C.; Brue, S. y MacPherson, D. (2003): *Economía Laboral*. McGraw-Hill, Madrid.
- Malo, M.A. (2004): "¿Cómo afectan las discapacidades a la probabilidad de ser activo en España? Un análisis empírico con datos de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999", *Cuadernos de Economía*, Abril-Junio, 27 (74), pp. 75-107.
- Malo, M.A. (2007): "La discapacidad en la investigación económica: una reflexión necesaria sobre qué características debería cumplir", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 25-2, pp. 407-427.

- Malo, M.Á. y Pagán, R. (2005): “*Diferencias salariales por género y discapacidad: un análisis de la doble discriminación con datos del Panel de Hogares*”, VI Jornadas de Economía Laboral, Universidad de Alicante.
- MALO, M.A. Y PAGÁN, R. (2007a): “¿Existe la doble discriminación por sexo y discapacidad en España? Un análisis empírico con datos del panel de hogares”. *Moneda y Crédito*, nº 225, pp. 7-42.
- Margallo, F.; Gil, C.; Rubio, E. y Jiménez, E. (2006): *Valoración, orientación e inserción laboral de personas con discapacidad: Método Estrella*. IMSERSO.
- Martín Reyes, G. y García Lizana, A. (2006): “El modelo estructural de Jané y sus posibilidades teóricas y operativas. El caso de la distribución de la renta”. *Economía Efectiva. Miscelánea en homenaje a José Jané Solá*. Ed. Milenio. Lérida, pp. 175-192.
- Meynaud, J. (1969): *La elaboración de la política económica*. Tecnos. Madrid.
- Méndez Terroso, I. (2006): “incentivos fiscales de los centros especiales de empleo”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 56, pp. 123-136.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1992): *Una política integral para las personas con discapacidad y minusvalía. Desarrollo y aplicación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos*.
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008): *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012*. Septiembre de 2008.
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2009): *V Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2008-2010*.
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2009): *III Plan de acción para las personas con discapacidad 2009-2012*. Julio 2009.
- Ministerio de Sanidad y Política Social (2009): *I Plan de Acción 2009-2010: Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad*. Marzo de 2009.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2012): *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2014): *Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*. Septiembre de 2014.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1996): *I Plan de acción para las personas con discapacidad 1997-2002*. Febrero de 1996.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997): *Plan de medidas urgentes para la promoción del empleo de las personas con discapacidad*. Octubre 1997.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1998): *Plan de acción para el empleo del Reino de España 1998*. Abril de 1998.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1999): *Plan nacional de acción para el empleo 1999*. Mayo de 1999.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000): *Plan de acción para el empleo del Reino de España 2000*. Abril de 2000.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001): *Plan de acción para el empleo del Reino de España 2001*. Abril de 2001.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001): *Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España. Junio-2001 - Junio-2003*.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002): *Plan de acción para el empleo del Reino de España 2002*. Abril de 2002.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003): *La política de empleo en España. Informe sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003): *Plan de acción para el empleo del Reino de España 2003*. Septiembre de 2003.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003): *I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012*. Julio de 2003.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003): *II Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2003-2005*. Julio de 2003.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003): *II Plan de acción para las personas con discapacidad 2003-2007*. Diciembre de 2003.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004): *Plan de acción para el empleo del Reino de España 2004*. Octubre de 2004.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004): *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco*, Diciembre de 2004.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005): *III Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2005-2006*. Septiembre de 2005.

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005): *Programa nacional de reformas de España, estrategia de Lisboa*. Octubre de 2005.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006): *Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo*. Mayo de 2006. (Aprobado por Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de Junio, para la mejora del crecimiento y del empleo).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006): *IV Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España 2006-2008*.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006): *Plan de acción para las mujeres con discapacidad 2007*. Diciembre de 2006.
- Mortensen, D. (1986): "Job search and labor market analysis". En: Ashenfelter, O. y Layard, R. (Eds.).
- Muñoz Machado, S. et al (1993): *La integración social de los minusválidos. Balance después de diez años de vigencia de la Ley 13/1982*. Fundación ONCE.
- Naciones Unidas (1988): *Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad*. Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, Madrid.
- Naciones Unidas (1992): *Informe de la reunión de expertos sobre una estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los discapacitados hasta el año 2000 y años posteriores*. Abril de 1992.
- Naciones Unidas (1994): *Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. resolución A/48/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre.
- Naciones Unidas (2008): *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.
- Nordhaus, W. D. (1975): "The Political Business Cycles". *Review of Economic Studies*, 40, 168-190.
- North, D.C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- O'Connor, J. (1973): *La crisis fiscal del Estado*. Península, Barcelona.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza, Madrid.
- Phelps, E.S. (1972): "The statistical theory of racism and sex", *American Economic Review*, Sept., pp. 659-661.

- Piore, M.J. (1975) "Notes for a theory of labour market stratification", in Edward, R.C., Reich, M. and Gordon, D. [eds.]: *Labour market segmentation*. Lexington Books, Lexington, Massachusetts, pp. 129-149.
- Ramos Lorente, M.M. (2004): "La formación y el empleo de las mujeres con discapacidad: facilitar el acceso". *Revista Especializada en Formación y Empleo de los Colectivos en Riesgo de Exclusión*, n ° 3 (disponible en <http://redsirevista.cebs-es.org/index.asp?IdArt=73>).
- Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Inserción Social del Minusválido. B.O.E. de 9 de diciembre de 1985.
- Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre, por el que se regula los Centros Ocupacionales para Minusválidos. B.O.E. de 9 de diciembre de 1985.
- Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores. B.O.E. Núm. 22 de 26 de enero de 2000.
- Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad. B.O.E. Num. 45, de 21 de febrero de 2004.
- Real Decreto 364/2005, de 6 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva a favor de los trabajadores con discapacidad. B.O.E. núm. 94 de 20 de abril de 2005.
- Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. B.O.E. Núm. 168 de 14 de julio de 2007.
- Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. B.O.E. nº 279, 19 de noviembre de 2011.
- Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de Junio, para la mejora del crecimiento y del empleo. B.O.E. Núm. 141 de 14 de junio de 2006.
- Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. B.O.E. nº 186 de 4 de agosto de 2012.
- Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013. B.O.E. nº 217 de 10 de septiembre de 2013.
- Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. B.O.E. nº 232 de 24 de septiembre de 2014.
- Riu, C. [Coord.] (2001): *Indicadores de exclusión social de la mujer con discapacidad*. Associació Dones No Standards. Barcelona.
- Ruesga, S., Lasierra, J.M. y Murayama, C. (2002): *Economía del trabajo y política laboral*. Pirámide, Madrid.
- Ruiz Bravo de M., G. (1976): *Política Económica Cuantitativa*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- Ruiz Hernández, P. [Dir.] (2005): *Situación laboral de las mujeres con discapacidad*. Instituto de la Mujer, Madrid.
- Russell, C. (1998): *Education, employment and training. Policies and programmes for youth with disabilities in four European countries*. Employment and Training Papers nº 21. ILO.

- Rutherford, M. (2003): "La Economía Institucional: antes y ahora", *Análisis Económico*, vol. XVIII, segundo cuatrimestre, nº 38, UAM-A, México, pp. 13-39.
- Salkever, D. y Sorkin, A. (2000): *Essays in the economics of disability*. Jai Press.
- Sánchez Agesta, L. (1966): *Principios de Teoría Política*. Editora Nacional, Madrid.
- Sánchez Ayuso, M. (1975): *Política Económica. Una aproximación crítica*. Cosmos, Valencia.
- Sánchez-Cervera J.M. y Sánchez-Cervera, J.M. (2000): *Trabajadores discapacitados. Contratación, incentivos, centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad*. Editorial CISS, Madrid.
- Santamarina, C.; López Ugarte, P. y Mendiguren, V. (2003): *Conflictos y dificultades para la inclusión social de las personas con discapacidad: Aproximación general y análisis de la situación de las mujeres*. Fundación FASAD.
- Seraphim, H. J. (1961): *Política Económica General*. El Ateneo, Buenos Aires.
- Shum, G.; Conde, A. y Portillo, I. (1998): *La mujer con discapacidad física y su situación sociolaboral*. Fundación Paideia.
- Shum, G.; Conde, A. y Portillo, I. (2003): "Discapacidad y empleo. Una perspectiva de género". *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, Diciembre (11), pp. 59-85.
- Simón Pérez, H.J. (1998): *La estructura de los salarios pactados en España*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante.
- Solow, R. M. (1979): "Another possible source of wage stickiness", *Journal of Macroeconomics*, Elsevier, vol. 1(1), pp. 79-82.
- Solow, R.M. (1979): "Alternative Approaches to Macroeconomic Theory: A Partial View", *Canadian Journal of Economics*, Canadian Economics Association, vol. 12(3), pp. 339-54.
- Spence, M. (1973): "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, nº 3, pp. 355-374.
- Stiglitz, J.E. (1987): "The causes and consequences of the dependence of quality on price", *Journal of Economics Literature*, marzo, pp. 1-84.
- Thurow, L. (1975): *Generating inequality: Mechanisms of distribution in the U.S. Economy*. Basic Books, New York.
- Tinbergen, J. (1968): *Política Económica. Principios y Formulación*. F.C.E. México.

- Thedieck, R. (1963): “Vers une politique industrielle?” *L’Observateur de l’O. C. D. E.*, 5. Versión española: *¿Hacia una política industrial?* Departamento de Política Económica, UMA, Málaga, 1969-70. (Policopiado).
- Thornton, P. (1998): *Políticas de empleo para personas con discapacidad en 18 países occidentales*. Escuela Libre Editorial, 1ª edición.
- Toharia, L. [Dir.] (1998): *El mercado de trabajo en España*. McGraw-Hill.
- Unión Europea (2000): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 18/12/2000.
- Unión Europea (2008): *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. 09/05/2008.
- Villa Fernández, N. (2003) “Situación laboral de las personas con discapacidad en España”, *Revista Complutense de Educación*, Vol. 14 (2), pp. 393-424.
- Villa Fernández, N. (2007): *La inclusión progresiva de las personas con discapacidad intelectual en el mundo laboral (1902-2006)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Villagómez, E. y Martínez, M.I. (2001): *Adecuación de puestos de trabajo para personas con discapacidad : repercusiones económicas y sociales*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- Visier, L., Thornton, P. y Mora V. (2000): *Nuevas experiencias internacionales en materia de empleo de personas con discapacidad*. Escuela Libre Editorial.
- VV.AA. (2010): *Los mercados laborales y las políticas sociales*. Vol. I y II. Ministerio de Trabajo e Inmigración: Centro de Publicaciones.
- Watson, D. S. (1965): *Política Económica*. Gredos, Madrid.
- Woytinsky, S. (1940): "Additional Workers on the Labor Market in Depressions: A Reply to Mr. Humphrey", *Journal of Political Economy*, 48.
- Yellen, J.L. (1984): “Efficiency-Wage Models of Unemployment”, *American Economic Review*, nº 74, pp. 200-205.
- Zwinkels, W. (2001): “*The employment situation of people with disabilities in the European Union*”. Research Paper, EIM Business and Policy Research.

<p>Resumen: Mercado de trabajo de personas con discapacidad: teoría, política y aplicaciones</p>

En el contexto socioeconómico actual, la obtención y desempeño de un puesto de trabajo supone para cualquier individuo un hecho determinante, por las implicaciones que conlleva en cuanto a independencia económica, de desarrollo humano, de integración en la sociedad, de generación de un sentimiento de utilidad social y de mejora de la autoestima del individuo por la vía del reconocimiento social.

Para las personas con discapacidad además va a suponer la potenciación de unas capacidades y habilidades sociolaborales, siendo un medio de incorporación más efectiva y plena a la sociedad, favoreciendo un desarrollo personal y profesional, gracias a la satisfacción que se deriva de estar ocupado laboralmente, las relaciones sociales que se establecen con su entorno y, principalmente, por la imagen positiva que el individuo genera de sí mismo.

Sin embargo, se observa que las personas con discapacidad no se están incorporando al mercado de trabajo, ya que registran unas tasas de actividad y empleo más reducidas que las personas sin discapacidad, según la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia realizada por el Instituto Nacional de Estadística en 2008.

Ahora bien, si tal incorporación laboral no se está produciendo, resulta importante conocer cuáles son las circunstancias concretas que arrojan como resultado una deserción tan evidente del mercado laboral. Podría ocurrir que tales circunstancias se correspondan con determinadas características de los interesados, que los estén alejando del mercado laboral; o que se encuentren en el comportamiento de los demandantes de mano de obra, generando obstáculos para su integración; o que estén en el propio mercado en sus reglas de funcionamiento y en sus mecanismos de ajuste.

Así, algunos autores advierten sobre eventuales limitaciones personales que reducen la empleabilidad de este segmento de la población; o bien, descargan en las actitudes familiares y las ayudas estatales elementos que desmotivan el interés de los afectados para participar en el mercado. Pero con frecuencia, y al margen de ello, hay

quienes aprecian en la demanda laboral serias restricciones derivadas de ciertas actitudes, motivaciones y prejuicios que inciden en la menor contratación de personas con discapacidad. O bien, se culpa a las condiciones concretas del mercado de trabajo de la existencia de una serie de desigualdades, ya sean en el acceso al mismo, la contratación, los ascensos, los salarios o las condiciones de empleo, que pueden derivar en una situación de discriminación económica.

Se pretende analizar todos estos factores mediante los conceptos, técnicas y herramientas que facilitan dos áreas específicas de la Economía Aplicada como son la Economía Laboral y la Economía de la Discapacidad. El objetivo es establecer un modelo teórico del mercado de trabajo de personas con discapacidad a partir de las principales teorías económicas neoclásicas e institucionalistas, así como su confirmación mediante el análisis estadístico y econométrico con los datos de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia de 2008, que permita posteriormente establecer una respuesta política encaminada a que las personas con discapacidad se muestren activas laboralmente y aumenten sus oportunidades de acceder a un empleo.

Los resultados que se obtienen, desde un punto de vista de la oferta laboral de las personas con discapacidad, se pueden agrupar en la consideración de los aspectos personales del individuo y de la unidad familiar, de la asignación del tiempo entre sus diferentes usos, la inversión en capital humano, las rentas no salariales y las rentas excedentarias de la unidad familiar. Con todo ello, el individuo decidirá ser activo laboralmente o permanecer en una situación de inactividad.

Desde el punto de vista de la demanda de trabajo de personas con discapacidad, los factores que se consideran más relevantes son el ratio de costes laborales sobre los costes totales del individuo, la posibilidad de sustitución de factores de trabajo, la productividad, la existencia de discriminación económica, la información asimétrica y el efecto de las bonificaciones.

Ambas curvas interactúan en el mercado de trabajo determinando un salario de equilibrio, cuya comparación con el salario de reserva de la persona con discapacidad muestra unos efectos sobre la decisión de ser activo y sobre la probabilidad de estar ocupado. Asimismo, se valoran otros factores distorsionadores derivados de la

regulación normativa del empleo, la existencia de mercados internos, el entramado social de la discapacidad, etc., así como el entorno macroeconómico general.

La conclusión a la que se llega es que la respuesta política debe establecer medidas para abordar los principales problemas identificados, tales como limitaciones objetivas para la actividad económica de las personas con discapacidad, hábitos sociales existentes con respecto al empleo, efecto desmotivador de las prestaciones públicas asistenciales, proteccionismo familiar, costes elevados de acceso al mercado, costes imputables al puesto de trabajo, capital humano deficiente, expectativas laborales negativas, aversión al riesgo, prejuicios y desconocimiento de la situación real como consecuencia de la falta de información, tecnología inadaptada a las condiciones de las personas con discapacidad, desigualdades internas en la población potencialmente activa, asimetría de género, etc.

Finalmente, se realiza un repaso de las políticas económicas de empleo y sociales propuestas en la Unión Europea y en España en las últimas décadas, siendo su marco actual en el ámbito comunitario la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia Europea sobre Discapacidad (2010-2020),, teniendo su reflejo en España a través de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (2014-2016) y la Estrategia Española sobre Discapacidad (2012-2020).

Summary. Labour market for people with disabilities: theory, policy and applications

In the current socioeconomic context, finding and maintaining a job becomes crucial for its implications in terms of economic independence, personal development, integration into society, and generating a feeling of improving self-esteem.

For people with disabilities, in addition, finding a job strengthens its social and labor skills, facilitates a full incorporation into society by promoting personal and professional development through the satisfaction that comes from being employed, improved social relationships and, particularly, the positive image that the individual creates of himself.

However, it is a fact that people with disabilities are not fully incorporated into the labor market, as shown by its lower employment rates when compared with people without disabilities, according to the Survey of Disability, Independence and Dependency Situations conducted by Instituto Nacional de Estadística (INE) in 2008.

Given such evidence, it is important to analyze which are the specific circumstances that drive the defection from the labor market. It could be potentially attributed to certain characteristics of the disabled people, to the conduct of the applicants, which may create obstacles to their integration; or to market dynamics in their own operating rules and their adjustment mechanisms.

Several authors warn of possible personal limitations that reduce the employability of this segment of the population; or signal family behaviors and state aid as elements that discourage the interest of those affected to participate in the market. But in any case, many authors cite serious restrictions in the labor demand which come from certain attitudes, motivations and prejudices that affect the hiring of people with disabilities. Additionally, the particular conditions of the labor market may be also blamed for the existence of inequalities, whether in the recruitment process, the promotions, the offered wages or in general the employment conditions, which can result in a situation of economic discrimination.

Our aim is to analyze all these factors through the concepts, techniques and tools provided by two specific areas of applied economics: Labor economics and the economics of Disability. We aim to establish a theoretical model for the labor market of

people with disabilities framed in the neoclassical and institutionalist economic theories. The model will be tested using statistical and econometric analysis and the data from the Survey on Disability, Personal Autonomy and Dependency Situations of 2008, with a view of establishing a policy response that encourage people with disabilities to be occupationally active and increases their chances of getting a job.

From a standpoint of the labor supply, the result obtained can be grouped according to the consideration the personal aspects of the individual and its family; the allocation of time between its various uses; the investment in human capital, and the unearned income and surplus income of the household. With all this, the individual will decide whether to be in active employment or to remain in a situation of inactivity.

From the point of view of the labor demand, the most relevant factors are: the ratio of labor costs on the total costs of the individual; the possibility of substitution of factors of work; productivity; the existence of economic discrimination; asymmetric information and the effect of bonuses.

Both curves interact to determine the market equilibrium wages, which compared to the reservation wage of the disabled person shows the effects on the decision to be active and the likelihood of being busy. Also, the analysis considers other distorting factors arising from the rules of employment, the existence of internal markets, the social consideration of disability, etc., as well as the overall macroeconomic environment.

The conclusion is that policy responses must establish measures to tackle the main problems identified, such as objective constraints to economic activity of the disabled, social habits with regard to employment, demotivating effect on public benefits care, family protectionism, high cost of market access, costs attributable to the job, poor human capital, negative employment expectations, risk aversion, prejudice and ignorance of the real situation due to the lack of information, internal inequalities in the potential workforce, technology that is not adapted to people with disabilities, gender asymmetry, etc.

Finally, a review of the economic policies of employment and social policies implement in the EU and in Spain in recent decades is performed, and its current framework in the EU Strategy for 2020 and the European Disability Strategy (2010-2020) is also analyzed. This framework is reflected in Spain through the Spanish

Activation Strategy for Employment (2014-2016) and the Spanish Disability Strategy (2012-2020).